

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

INTERNATIONALISERING EN EUROPEANISERING VAN STRAFRECHTELIJKE RECHTSHANDHAVING IN NEDERLAND

**VERKENNENDE STUDIE VOOR HET WRR-RAPPORT NEDERLAND
IN DE WERELD**

mr. dr. A. van den Brink

WEBPUBLICATIE NR. 43

Den Haag, mei 2010

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

1	Internationalisering en europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in nederland	4
1.1	Inleiding	4
1.2	De staat centraal	5
1.3	De burger en rechtshandhaving door de staat (en de link met interne soevereiniteit)	7
1.4	Criminaliteit als internationaal probleem	10
1.5	Strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland	13
1.6	Strafrechtelijke rechtshandhaving in Europa	15
1.6.1	Bilaterale samenwerking en de Raad van Europa	15
1.6.2	De Europese Unie: het institutionele kader voor strafrechtelijke en politieke samenwerking	17
1.6.3	EU strafrechtelijk beleid in de praktijk	20
1.7	De Nederlandse positiebepaling	23
1.7.1	Wie is relevant?	23
1.7.2	De Nederlandse positiebepaling	29
1.8	Media-analyse	33
1.9	Conclusie	34
	Interviews	39
	Literatuurlijst	40

1 INTERNATIONALISERING EN EUROPEANISERING VAN STRAFRECHTELIJKE RECHTSHANDHAVING IN NEDERLAND

*mr.dr. A. van den Brink¹**

1.1 Inleiding

Deze studie onderzoekt hoe Nederlandse strafrechtelijke rechtshandhaving internationaliseert. Ze beschrijft de beleidsmatige en operationele ontwikkeling van het thema en analyseert de manier waarop het is verbonden met staat en overheid. Daarbij wordt ook ingegaan op de specifieke karakteristieken die het Nederlandse systeem van strafrechtelijke rechtshandhaving onderscheiden van andere landen. De studie geeft verder een overzicht van de belangrijkste internationale ontwikkelingen die het thema van karakter doen veranderen en behandelt de manier waarop men in Nederland is omgegaan met en heeft gereageerd op deze veranderingen. Ten slotte geeft de studie een beeld van de Nederlandse actoren die betrokken zijn bij het thema, waarbij afzonderlijk aandacht wordt besteed aan de rol van de nieuwsmedia.

De studie *Internationaliserende en europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland* is tot stand gekomen als inbreng voor het WRR-rapport over de positiebepaling van Nederland in Europa en in de wereld. Samen met een aantal andere studies draagt ze bij aan de analyse van de veranderingen (en van de constanten) die Nederland heeft ondergaan in zijn relaties met de buitenwereld en met de manieren waarmee daarop is gereageerd. De studie is geschreven op basis van literatuuronderzoek, interviews en op analyse van parlementaire stukken, beleidsdocumenten, adviezen en rapporten.

Zelfs een zo nationaal ingekleurd terrein als dat van de strafrechtelijke rechtshandhaving ontkomt niet aan invloeden van buitenaf. Open grenzen in Europa maken niet alleen legale grensoverschrijdende activiteiten makkelijker, maar ook illegale activiteiten. Bovendien doet mondiale integratie zich niet alleen voor op het niveau van economie en politieke instituties, maar evenzeer op het niveau van criminele organisaties. Ze profiteren van internationalisering en zijn daardoor steeds vaker internationaal van samenstelling en van 'werkgebied'. Dit wekt de indruk dat de internationalisering van dit terrein van betrekkelijk recente datum zou zijn. Dat is niet helemaal juist. Weliswaar is het terrein in de afgelopen vijftien jaar in een stroomversnelling gekomen, maar reeds ver daarvoor waren er al verschillende internationale elementen aan te wijzen. Interpol is bijvoorbeeld al in 1923 opgericht. Landen hebben immers nooit graag gezien dat criminelen vervolging zouden kunnen ontlopen door naar een ander land te vertrekken. Op het moment echter dat landen zeggenschap over hun eigen strafrechtstelsel kunnen verliezen, deinzen ze terug voor hun

verdergaande maatregelen. Op een terrein dat zo nauw verband houdt met de nationale soevereiniteit wekt dit weinig verwondering. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het verzet in Nederland tegen aantasting van het eigen strafsysteem zelfs nog wat groter is, vanwege een aantal specifieke karakteristieken daarvan: de traditie van geïnstitutionaliseerd gedogen, het ontbreken van minimumstraffen en dergelijke.

De algemene onderzoeksvraag: "Hoe internationaliseert het Nederlandse systeem van strafrechtelijke rechtshandhaving en hoe reageert Nederland daar op?" valt uiteen in een aantal deelvragen.

- Wat zijn de Nederlandse uitgangspunten voor strafrechtelijke rechtshandhaving, en hoe verhoudt strafrechtelijke rechtshandhaving zich tot de nationale staat?
- Welke feitelijke en welke beleidsontwikkelingen (o.a. binnen internationale organisaties) doen zich voor die het nationale karakter van strafrechtelijke rechtshandhaving veranderen?
- Hoe gaat Nederland met deze veranderingen om; welke positiebepalingen worden gekozen en hoe komen deze tot stand?
- Welke actoren zijn in dit verband relevant in Nederland?

1.2 De staat centraal

Strafrecht en politie zijn bij uitstek het domein van de staat. Een van de oudste karakteristieken van een staat is het geweldsmonopolie: als burgers overgaan tot eigenrichting ontstaat chaos. Daarom heeft de staat het exclusieve recht op te treden tegen onrecht. Dit is niet alleen een recht, maar ook een plicht. De staat mag niet werkeloos toezien bij onrechtmatig gedrag, maar moet daartegen voortvarend optreden. In termen van een sociaal contract moet de staat deze taak uitoefenen, omdat burgers die in haar handen hebben gelegd om eigenrichting te voorkomen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat politieel en strafrechtelijk optreden reeds lang onderdeel zijn van de geschiedenis van de moderne staat. Voordat westerse staten een nieuwe functie op zich namen op sociaaleconomisch terrein en uitgroeiden tot twintigste-eeuwse verzorgingsstaten, was het optreden tegen onrechtmatig handelen reeds lang een kernelement van de verantwoordelijkheid van de overheid. Zelfs in de minimalistische opvatting van de staat als nachtwakersstaat, zoals die bijvoorbeeld in de negentiende eeuw opgeld deed, bleef deze overheidsverantwoordelijkheid essentieel.

Dit verklaart ook dat het terrein grotendeels immuun is gebleven voor de meer recente veranderingen in de verhouding tussen maatschappij, individu en overheid. Door de

introdactie van marktwerking, liberalisering of het anderszins op afstand plaatsen van voorheen overheidstaken, is de rol van de overheid ingrijpend veranderd. Op vele terreinen heeft de overheid zich teruggetrokken, of is haar operationele verantwoordelijkheid vervangen door een eind- of systeemverantwoordelijkheid. Op het terrein van strafrecht is echter zowel de beleidsbepaling als de uitvoering nog sterk in publieke handen. Bovendien staat de overheid op dit terrein in een klassieke, verticale verhouding tot burgers. Horizontalisering van de betrekkingen tussen burgers en de overheid die zich op andere terreinen wel heeft voorgedaan, is hier niet aan de orde.

Het geweldsmonopolie van de staat impliceert een wederzijdse afhankelijkheid tussen staat en strafrechtelijke handhaving. Het monopolie betekent dus niet alleen dat het optreden tegen onrechtmatig handelen afhankelijk is van de staat. Omgekeerd is het bestaansrecht van de staat evenzeer afhankelijk van de uitoefening van dit geweldsmonopolie. In deze redenering is het geweldsmonopolie een zo fundamentele karakteristiek van de staat dat het de essentie van de staat uitmaakt. In andere woorden, zonder staat geen geweldsmonopolie, maar zonder geweldsmonopolie ook geen staat.

Deze wederzijdse afhankelijkheid is bijvoorbeeld door Weber als uitgangspunt genomen. Het geweldsmonopolie is in zijn visie een definiërend kenmerk van de staat. Staten verbieden in de eerste plaats ieder ander om geweld te gebruiken en in de tweede plaats behouden ze zichzelf daartoe het recht voor en institutionaliseren en organiseren ze de uitoefening daarvan. Het vermogen van staten op dit punt is een belangrijke graadmeter geworden om te bepalen of een staat een zogeheten 'failed state' is. Bovendien krijgt de staat als abstracte notie door de uitoefening van de rechtshandhavende taak als het ware een concreet 'gezicht'.

Strafrecht en de nationale overheid hebben een gezamenlijke geschiedenis van eeuwen. Strafrecht onderscheidt zich daarmee van andere beleidsterreinen waar de invloed van de overheid doorgaans van veel recenter datum is. Door die lange geschiedenis is het strafrecht volgens velen bovendien een uitdrukking van nationale cultuur en identiteit geworden (bijv. Klip 2006: 119). In westerse landen liggen grofweg dezelfde waarden ten grondslag aan strafrechtelijke systemen, maar ondanks de uniformerende werking die hiervan uitgaat, kent ieder land onmiskenbaar zijn specifieke eigenaardigheden.

De lange gezamenlijke geschiedenis heeft verder tot gevolg dat strafrecht zeer beperkt ontvankelijk is voor invloeden van buiten- en bovenaf. Het strafrecht is op nationale leest geschoeid, en heeft zich binnen deze nationale context kunnen ontwikkelen zonder dat dit kader te beperkend werd of te veel problemen opleverde. Niet alleen de specifieke

eigenaardigheden van een strafrechtelijk systeem, maar het gehele denkkader en de structuur zijn nationaal georiënteerd. Daardoor is het strafrechtelijke systeem over de volle breedte (van wetgeving tot de organisatie van de rechtshandhaving) vooral een gesloten systeem en niet ingericht op invloeden van bijvoorbeeld de Europese Unie.

Het is om deze reden dat sommigen zich verzetten of hebben verzet tegen de internationalisering van onderdelen van het strafrechtelijke systeem. Juist omdat het een systeem betreft, zo is de redenering, is dit onmogelijk: door onderdelen uit het systeem te verwijderen wordt het systeem zelf aangetast. Bovendien betreft de invloed van buitenaf lang niet altijd duidelijk af te bakenen delen van het strafrechtelijke systeem; soms hebben internationale ontwikkelingen een veel verdergaand effect (waarvan de reikwijdte niet altijd op het eerste gezicht evident is). Klip wijst bijvoorbeeld op het effect dat de europeanisering van het strafrecht heeft op de algemene inzet van het strafrechtelijke instrumentarium. In het Nederlandse systeem wordt strafrecht als *ultimum remedium* beschouwd, terwijl door europeanisering een verschuiving plaatsvindt richting de inzet van strafrecht als *premium remedium* (Klip 2006: 121).

1.3 De burger en rechtshandhaving door de staat (en de link met interne soevereiniteit)

Ook voor de burger is de rechtshandhavende taak van de overheid essentieel. In de uitoefening van strafrechtelijke en politietaken doet de staat zich immers in zijn meest ingrijpende hoedanigheid voor aan het individu. Om dit ingrijpen te legitimeren is een band tussen staat en burger vereist. Eenheid van staat, territorium en burgers bood daarvoor in het verleden voldoende basis. Territorialiteit is de verbindende factor tussen burgers en staat; de staat als territoriaal gebonden entiteit kan autoriteit uitoefenen over burgers die aan hetzelfde territorium verbonden zijn. Omgekeerd zijn mensen slechts onderworpen aan de rechtsmacht van de staat die tot hetzelfde territorium behoort en die ze beschermt tegen de uitoefening van rechtsmacht door andere staten.

De eenheid tussen staat, territorium en burgers maakt het tevens mogelijk om de rechtshandhavende taak van burgers democratisch in te bedden. Burgers hoeven zich niet slechts passief aan de rechtsmacht van de staat te onderwerpen, maar hebben via democratische processen ook invloed op de manier waarop de rechtshandhavende taak wordt ingevuld. Hiervoor gelden strenge eisen, juist omdat de rechtshandhavende verantwoordelijkheid van de staat zo ingrijpend is voor de individuele burger die ermee geconfronteerd kan worden. Het legaliteitsbeginsel schrijft daarom voor dat gedrag slechts bestraft kan worden op basis van een vooraf vastgestelde wet. Dit brengt logischerwijs een

belangrijke inperking met zich mee van het instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat. Doordat de betrokkenheid van het parlement (en daarmee, indirect, van de burger) alleen bij de totstandkoming van een wet is gewaarborgd, zijn andere instrumenten van regelgeving en beleid ongewenst, dan wel moet daarmee met grote terughoudendheid worden omgesprongen (zie voor het strafprocesrecht in deze zin: Corstens 2005: 20). Het legaliteitsbeginsel betekent ook dat de bescherming van het individu via een scala aan wettelijke arrangementen is gewaarborgd. Het terrein is daarmee bij uitstek voorbehouden aan (nationale) juristen.

Internationalisering heeft echter tot gevolg dat er scheuren ontstaan in de eenheid tussen staat, burger en territorium. Klassieke problemen van internationaal strafrecht kunnen ontstaan wanneer buitenlanders in Nederland strafrechtelijke overtredingen begaan, of wanneer omgekeerd Nederlanders in het buitenland strafrechtelijke overtredingen begaan. Dit betreft zowel vraagstukken van legitimiteit van het strafrechtelijk optreden (omdat de band tussen staat, burgers en territorium ontbreekt), alsook praktische problemen (omdat de Nederlandse autoriteiten in het buitenland geen jurisdictie bezitten). In het Nederlandse strafrecht staat het territorialiteitsbeginsel voorop, hetgeen betekent dat het strafrecht werkt ten opzichte van eenieder die zich op het Nederlandse territorium bevindt (artikel 3 Wetboek van Strafrecht). Maar ook Nederlanders in het buitenland blijven onderworpen aan belangrijke delen van het Nederlandse strafrecht. Daarnaast zijn er zelfs delicten die, hoewel in het buitenland gepleegd door niet-Nederlanders, toch onder het Nederlandse strafrecht kunnen vallen. In dergelijke gevallen zijn de Nederlandse autoriteiten afhankelijk van autoriteiten in andere landen en de regelingen die via uit- en overleveringsverdragen zijn getroffen.

Nationale rechtshandhaving vertoont een kwetsbaarheid op het punt van dergelijke verdragen. Nationale soevereiniteit is zo nauw verbonden met de rechtshandhavende taak dat er geen algemene internationale regels voor uitlevering bestaan. Dat betekent dat uitlevering veelal afhankelijk is van het bestaan van bilaterale verdragen. Zelfs wanneer er tussen het verzoekende land en het verzochte land een dergelijk verdrag bestaat, gelden vaak nog belangrijke voorwaarden en beperkingen die de concrete uitlevering in de weg kunnen staan. Voorbeelden daarvan zijn het beginsel van dubbele strafbaarheid (in beide landen moet de gedraging waarvoor uitlevering wordt verzocht strafbaar zijn), het voorbehoud om geen eigen burgers uit te leveren aan een ander land en het limiteren van de delicten waarvoor uitlevering mogelijk is. Met veel moeite, en pas nadat het onderwerp na 9-11 momentum had gekregen, is in de Europese Unie in 2004 het Europese aanhoudingsbevel ingevoerd, maar ook hier hebben verschillende landen reserves geformuleerd en de Europese

Commissie concludeerde in 2005 reeds dat de uitvoering van de regeling evenmin vlekkeloos verliep.

Zo kunnen verscheidene aspecten worden aangewezen waarin de betekenis van nationale soevereiniteit zich manifesteert. Het geweldsmonopolie geeft de nationale staat de mogelijkheid om de meest ingrijpende beslissingen over schuld, straf en vrijheidsbeneming te nemen en die beslissingen vervolgens tot uitvoering te leggen. Die macht ontleent de staat aan de band tussen burgers en overheid (en houdt dus verband met het idee van volkssoevereiniteit) die de overheid legitimeert in het nemen van beslissingen die de fundamentele positie van burgers ingrijpend raakt. Omdat het geweldsmonopolie ieder andere institutie uitsluit van eenzelfde macht over burgers, geeft de soevereine status een unieke positie aan de nationale staat. Een tweede aspect houdt niet zozeer verband met de idee van volkssoevereiniteit, maar eerder met dat van staatssoevereiniteit en derhalve met de externe rol van de nationale staat. Doordat de nationale staat zozeer het centrale punt is, kan een potentieel 'rechtshandhavingstekort' ontstaan wanneer criminaliteit de nationale grenzen overschrijdt en staten onvoldoende in staat blijken om adequate oplossingen daarvoor te maken. Zo kan nationale soevereiniteit zelfs een belemmering vormen voor het gewenste niveau van strafrechtelijke rechtshandhaving. Een derde aspect, dat nauw met het vorige samenhangt, betreft de scheiding tussen interne en externe soevereiniteit. De interne rol van de Nederlandse rechtshandhaving wordt uitgevoerd door het politie- en justitieapparaat en richt zich op de burgers op het eigen territorium. De externe rol richt zich op samenwerking met andere staten en internationale organisaties in de rechtshandhavende taken. Zelfs binnen de Europese Unie is er geen sprake van een gezamenlijke uitoefening van die taak (met uitzondering van lokale grensoverschrijdende initiatieven), maar slechts van informatie-uitwisseling, coördinatie en dergelijke.

De scheiding tussen interne en externe soevereiniteit komt heel scherp naar voren in het verbod op rechtshandhavende activiteiten op het grondgebied van andere staten (eerder werd in dit verband het territorialiteitsbeginsel van artikel 3 Wetboek van Strafrecht genoemd). Dit betekent dat de autoriteiten zelfs in geval van een directe achtervolging niet zonder meer het recht hebben om die achtervolging op vreemd grondgebied voort te zetten. Daar zijn inmiddels de scherpe kanten wel vanaf, maar daarvoor moest wel het relatief zware instrument van het internationale verdrag voor worden ingezet en ook inhoudelijk zijn de mogelijkheden voor deze zogeheten 'hot pursuit' sterk ingekaderd (bijvoorbeeld in tijdsduur, contact met de rechtshandhavende autoriteiten van het gastland, enz.). Dergelijke beperkingen vormen obstakels vanuit het oogpunt van effectieve criminaliteitsbestrijding,

maar kunnen worden verklaard vanuit de scheiding tussen interne en externe soevereiniteit die door het territorialiteitsbeginsel mogelijk wordt gemaakt.

1.4 Criminaliteit als internationaal probleem

In hoeverre is de criminaliteitsproblematiek geïnternationaliseerd? Het blijkt lastig op deze vraag in algemene zin een antwoord te geven. Het is lang niet altijd eenvoudig, of zelfs mogelijk, om internationale criminaliteit in analytische zin te scheiden van (puur) nationale vormen van criminaliteit. Wanneer is er precies sprake van een grensoverschrijdende dimensie? Wanneer plegers uit meerdere landen afkomstig zijn, of als er voorbereidende handelingen in een ander land hebben plaatsgevonden? Een helder onderscheid tussen interne en externe criminaliteit is dus lastig. Studies, bijvoorbeeld die van het WODC, richten zich in de regel op specifieke verschijningsvormen van internationale criminaliteit.

Toch moet worden vastgesteld dat een groot aandeel van de in Nederland voorkomende criminaliteit geen internationale dimensie kent, maar juist op een eerder lokale schaal speelt. Het precieze aandeel van internationale criminaliteit op het totaal is dus lastig aan te geven, maar verschillende respondenten schatten in dat hooguit een kwart van de criminaliteit in Nederland een internationale achtergrond of dimensie heeft. Deze respondenten gaven echter ook aan dat dit aandeel nog steeds groeiende is. Internationale criminaliteit onderscheidt zich wel doordat het grotendeels beperkt is tot een aantal specifieke delicten en onderwerpen, en verder betreft het in de regel georganiseerde vormen van criminaliteit. Belangrijke vormen van internationale criminaliteit zijn geld witwassen, cocaïnehandel, handel in vuurwapens, mensenhandel en tegenwoordig ook terrorisme. Dit laatste is overigens in Nederland geen aparte categorie van strafbare feiten, maar vormt een straf verzwarende omstandigheid bij het begaan van andere delicten. Dat is een geheel andere opvatting van terrorisme als strafwaardige gedraging dan vooral de Verenigde Staten huldigt. Daarmee wordt direct een van de fundamentele problemen van grensoverschrijdende samenwerking getoond.

Niet alleen criminaliteit maar ook de criminaliteitsbestrijding heeft geleidelijk meer internationale trekken gekregen. De politie heeft een traditie om plaatsgebonden te werken. Hoewel dat minder geldt voor justitiële autoriteiten, behoort internationaal opereren ook voor hen niet per se tot de natuurlijke habitus. Toch blijken met name opsporingsambtenaren er goed in te slagen om relevante contacten, en daarmee informatie, aan te boren bij hun counterparts in andere landen (interviews Monika den Boer, Dirk Hoogenboezem). Juist in de basis van de politieorganisatie lijken aldus – horizontale – grensoverschrijdende contacten eenvoudig tot stand te komen en vruchten af te werpen.

Eenmaal gelegde contacten worden bovendien sneller opnieuw aangeboord (interview Hoogenboezem). Internationale samenwerking is daarmee wel sterk persoonsbepaald. Deze informele contacten aan de basis hebben bovendien al een lange geschiedenis. Dergelijke informele vormen van samenwerking zijn kennelijk effectiever dan de formele, geïnstitutionaliseerde vormen, die veelal nog volop in ontwikkeling zijn. Een goed voorbeeld is Europol. dat weliswaar al enige tijd operationeel is, maar dat om allerlei redenen nog zeker niet optimaal functioneert.

Inmiddels zijn rechtshandhavende autoriteiten zich steeds meer bewust geworden van de internationale dimensies van hun werk. In het beleidsdocument van de KLPD – *Internationale samenwerking. De normaalste zaak van de wereld* – wordt het voorbeeld genoemd van de aanpak van drugs. Op het moment dat de Nederlandse politie besluit de hennepcultuur of de productie van synthetische drugs aan te pakken, verplaatst het probleem zich onmiddellijk naar België of Duitsland en worden de autoriteiten aldaar ermee opgezadeld. Omgekeerd vergt rechtshandhaving in Nederland vaak actie in het buitenland. Om die reden heeft Nederland ongeveer 35 politieattachés gedetacheerd bij Nederlandse ambassades in het buitenland. Dit zijn personen met een onderscheidende achtergrond op het gebied van opsporing.

Ook al internationaliseert zowel de criminaliteit als de criminaliteitsbestrijding, dat neemt niet weg dat er toch knelpunten kunnen ontstaan. Dat is vooral zo, wanneer bepaalde vormen van grensoverschrijdende criminaliteit door geen enkel land worden aangepakt of kunnen worden aangepakt. Voor dit punt ontstaat steeds meer aandacht, zowel op nationaal als op internationaal niveau, waarbij de mogelijke oplossingen vooral binnen multilaterale verbanden zullen moeten worden gezocht.

Tekstbox 1.1 Terrorismebestrijding

Terrorisme is een eeuwenoud fenomeen, zo toont Combs overtuigend aan (Combs 2005: 20-33). De aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005) hebben het onderwerp echter op een nooit eerder vertoonde schaal urgent gemaakt. Die urgentie lijkt inmiddels ook al weer wat afgezwakt te zijn. Terrorisme is daarmee een onderwerp dat sterk onderhevig is aan golfbewegingen in aandacht en urgentie. In ieder geval is het onderwerp nog steeds voorwerp van een grote hoeveelheid studies, commentaar, debat en ook controverse (Laqueur 2003: 7).

Hoewel terrorisme dus niet nieuw is, karakteriseert het zich nu wel op andere manieren dan voorheen. Massavernietigingswapens, die voorheen waren voorbehouden aan staten komen tegenwoordig gemakkelijker binnen het bereik van terroristische groeperingen. Ook de sterke opmars van de religieus-politieke factor was voorheen niet zo sterk aanwezig. Ook was terrorisme nooit eerder zo internationaal van karakter. De Rote Armee Fraktion (RAF) was actief in Duitsland en de Irish Republican Army (IRA) beperkte zijn activiteiten vooral tot de Britse eilanden. Beide organisaties hadden immers een specifieke overheid op het oog. Dat geldt niet voor Al Qaeda dat zich in veel abstractere zin op 'het Westen' richt en wiens activiteiten dus niet door grenzen wordt beperkt.

Als probleem voor overheden is terrorisme niet alleen lastig vanwege de impact ervan, maar ook omdat het zich moeilijk laat inpassen in de bestaande kaders van overheidsoptreden. Het type dreiging is vergelijkbaar met de dreigingen zoals die voorheen van staten uitgingen en via defensiebeleid werden geadresseerd. De wederzijdse afhankelijkheden zijn groot: het ontbreken van effectief staatsgezag in een land ver weg kan een terroristische organisatie in de kaart spelen die daardoor in de gelegenheid komt aanslagen te plegen. Het klassieke externe veiligheidsbeleid biedt echter geen afdoend kader, omdat het nog steeds vooral staatscentrisch is ingericht. Anderzijds kent ook het strafrechtelijke kader zijn beperkingen. De focus op individueel gedrag en de territorialiteitsbeperking sluit niet aan bij de magnitude van de effecten van terroristische activiteiten en het grensoverschrijdende karakter ervan. Het gaat immers niet slechts om individueel laakbaar handelen, maar om activiteiten die naast schade en menselijk leed ook als een bedreiging voor de democratische rechtsstaat moeten worden gezien.

Dit maakt dat terrorismebestrijding veel facetten kent waarvan strafrechtelijk optreden er slechts één is. Voor effectieve terrorismebestrijding is bovendien preventief optreden noodzakelijk. Dat levert een additioneel probleem op, omdat in het strafrechtelijke optreden nu juist een repressieve benadering centraal staat. Pogingen om meer preventieve elementen in het strafrecht te introduceren stuiten om die reden op principiële bezwaren. Dit maakt het controversieel om bijvoorbeeld voorbereidende handelingen strafbaar te stellen of dwangmiddelen in te zetten buiten de sfeer van een concrete verdenking jegens specifieke personen.

Terrorismebestrijding is bij uitstek een terrein waar intern en extern beleid samenkomen. Zo wordt de Nederlandse deelname aan de missie in Afghanistan beschouwd als onderdeel van de bestrijding van internationaal terrorisme (de stukken over deze deelname worden onder Kamerstuknummer 27 925 gepubliceerd, wat het algemene nummer is voor dit onderwerp), maar ook de buitenlandse financiering van Nederlandse moskeeën valt binnen het thema. Dit laatste blijkt uit de Brief van de minister van BZK (*Kamerstukken II* 29 754, nr. 145). De Eenheid Terrorisme en Nieuwe Dreigingen houdt zich, sinds 2005, op het ministerie van Buitenlandse Zaken bezig met de internationale samenwerking op het terrein, maar moet de interne aspecten overlaten aan andere departementen. Dat deze aspecten vaak door elkaar lopen is te zien op terreinen zoals de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten, *Kamerstukken II*, 31 386, verschillende volgnummers) en de strafbaarstelling van financiering van terroristische activiteiten.

Voor dat laatste onderwerp is vooral interessant de gelaagdheid van overheidsniveaus waarop beleid tot stand is gekomen. In de eerste plaats heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties een aantal resoluties vastgesteld die de lidstaten onder andere verplichten tegoeden te bevriezen van terroristische organisaties. De Europese Unie heeft deze resoluties uitgevoerd in zowel intergouvernementele derdepijlerbesluiten als in supranationale eerstepijlerwetgeving in het kader van het vrij verkeer van kapitaal. De lidstaten hebben deze wetgeving op hun beurt weer moeten implementeren en uitvoeren. Ook de Raad van Europa heeft op dit terrein verdragen afgesloten.

Interessant aan de maatregelen ter bevriezingen van terroristische tegoeden is dat er veel private en publieke actoren bij betrokken zijn. De Nederlandse Bank (DNB), de Belastingdienst, de BFT[VOLUIT] en de AFM, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane, alsmede het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht zijn enkele van de publieke actoren. Daarnaast heeft een groot aantal private actoren een meldingsplicht, zoals banken, verzekeraars, casino's, creditcardmaatschappijen, makelaars in onroerend goed, advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs, beleggingsinstellingen en assurantietussenpersonen (Rapport van de Rekenkamer, *Kamerstukken II*, 31 477, nr. 1 en 2).

Antiterrorismemaatregelen kunnen op gespannen voet staan met rechtsstatelijke regels en beginselen. De maatregelen ter bevriezing van terroristische tegoeden hebben deze spanning opnieuw belicht en laten zien hoe het internationale aspect hierbij complicerend werkt. De Saoediër Yassin Abdullah Kadi en de Zweedse stichting Al Barakaat International Foundation werden door het Sanctiecomité van de VN-Veilighedsraad op de lijst van terroristische organisaties geplaatst, omdat ze banden zouden hebben met Osama bin Laden, Al Qaeda en/of de Taliban. Vervolgens werden ze geplaatst op de EU-lijst van organisaties en personen wier financiële tegoeden moeten worden bevroren. Ze verlangden van het Hof van Justitie in Luxemburg vernietiging van die lijst en de onderliggende verordening. De gelaagdheid van de maatregelen had het Gerecht van Eerste Aanleg in eerste instantie doen besluiten

dat tegen dergelijke besluiten geen beroep bij de Europese rechter openstond, omdat dit zou leiden tot een impliciete toetsing van VN-besluiten waartoe de Europese rechter niet bevoegd zou zijn. Het Hof oordeelde echter anders. Het gebruikte daarbij een kunstgreep door te stellen dat rechtsbescherming in het kader van fundamentele rechten eigen is aan systemen die beheerst worden door de 'rule of law' (dus ook de VN). Het Hof vernietigde vervolgens de toevoeging van Kadi en Al Barakaat op de lijst, omdat het had ontbroken aan respect voor fundamentele rechten van de verdediging. In het bijzonder hadden de betrokkenen ten minste moeten worden geïnformeerd over de toevoeging op de lijst en de redenen daarvoor (gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P).

1.5 Strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland

Internationale samenwerking is gemakkelijker als nationale systemen op elkaar lijken. Door de lange separate ontwikkeling van strafrechtelijke systemen zijn echter verschillen ontstaan. Soms betreft het details die niet voortvloeien uit fundamenteel verschillende waarden. Dergelijke verschillen zijn nog relatief eenvoudig te overkomen, maar er komen ook verschillen van fundamentele aard voor. Die vormen vanzelfsprekend een groter obstakel voor internationale samenwerking. Verschillen tussen de Europese landen zijn op het gebied van materieel strafrecht (d.w.z. de gedragingen die strafbaar zijn gesteld) minder groot dan op het gebied van strafvordering (de handhaving van het materiële strafrecht) (Interview Corstens). Materieelrechtelijke verschillen hebben echter vaak een grotere impact: het Nederlandse beleid op het gebied van drugs, abortus en euthanasie laat dit goed zien.

Een relevante vraag is dus in welke zin het Nederlandse strafrecht bijzonder is en afwijkt ten opzichte van de andere Europese strafrechtelijke systemen. Daarbij kan worden onderscheiden naar de plaats die het strafrecht in algemene zin inneemt in de Nederlandse samenleving en een aantal specifieke karakteristieken van het strafrecht.

Het gaat niet te ver om vast te stellen dat er een specifiek Nederlands perspectief bestaat op strafrecht als handhavingsbeleid. Strafrecht is in de Nederlandse verhoudingen – sterker dan in andere Europese landen – bedoeld als *ultimum remedium*. Strafrecht mag dus pas worden ingezet als andere manieren van handhaving (zoals bestuurlijke en civiele handhaving) onvoldoende soelaas bieden. Strafrecht mag dus niet lichtvaardig worden ingezet, omdat dit het meest ingrijpende middel voor de overheid is. Bijgevolg is het gebruik ervan onderworpen aan verschillende beperkingen (Verheijen 2006: 332). Volgens Verheijen moet bij de keuze voor strafrecht daarom altijd een soort subsidiariteitstoets worden gedaan: er moet worden gekeken of er niet voor een minder vergaand middel kan worden gekozen. Daarnaast is het verband tussen het *ultimum remedium* karakter van het Nederlandse strafrecht en de waarborgen voor burgers relevant. Het gaat zowel om procedurele rechten (eerlijk proces, termijnen, rechtsbijstand, enz.) als om materiële rechten (integriteit van het lichaam, geen terugwerkende kracht van het strafrecht). Deze rechten bestaan vanzelfsprekend evenzeer in andere landen, alleen al vanwege het lidmaatschap van het de

Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden. Door de link met het ultimatum remedium karakter staat het strafrecht in Nederland nog sterker in het licht van het waarborgen van rechten voor het individu dan zonder het geval zou zijn geweest. Dat brengt ook met zich mee dat het in internationale onderhandelingen belangrijk wordt geacht om niet alleen specifieke kenmerken, maar ook het strafrechtelijke systeem zelf te beschermen.

Voor wat betreft de specifieke karakteristieken van het strafrecht besteed ik allereerst aandacht aan aspecten van materieelrechtelijke aard. In het oog springend zijn de al genoemde onderwerpen abortus, euthanasie en softdrugs. Op deze terreinen heeft Nederland gekozen voor een beleid dat verschilt van andere landen door expliciet te maken dat onder voorwaarden geen sprake is van strafwaardig handelen, dan wel dat niet tot strafrechtelijke handhaving wordt overgegaan. Het is de vraag of de feitelijke praktijken in Nederland sterk afwijken van andere landen. Verschillende respondenten gaven aan dat het Nederlandse beleid in hun beleving niet tot wezenlijk andere uitkomsten leidt. Toch is de explicitering van beleidskeuzes die in andere landen impliciet blijven wel een duidelijk verschil, dat ook doorwerkt in de Nederlandse positiebepaling in internationale gremia. Het is opvallend dat binnen Nederland er een grote mate van consensus lijkt te bestaan over deze beleidskeuzes (hoewel er daarin met name ten aanzien van het drugsbeleid wel scheuren ontstaan).

Ook het specifiek Nederlandse van deze beleidskeuzes wordt breed erkend. Dat blijkt onder meer uit mediaberichtgeving over de onderwerpen (zie par. 1.8). Bovendien zijn deze zogeheten materieelrechtelijke onderwerpen zeer mediagevoelig en gelden de gemaakte keuzes als nationale verworvenheden. Andere materieelrechtelijke bijzonderheden krijgen minder aandacht, maar kunnen ook zeer bepalend zijn voor het slagen van internationale samenwerking. Eén voorbeeld is de samenwerking met onder meer de VS (maar ook met andere Europese landen) dat terrorisme separaat als strafbaar feit heeft vastgelegd, terwijl terroristische activiteiten in Nederland onder andere delictsomschrijvingen vallen (afhankelijk van de concrete gedragingen van betrokkenen).

In strafvorderlijk opzicht valt het Nederlandse strafrechtelijke systeem op doordat het een relatief grote wettelijke vrijheid geeft aan de handhavingsautoriteiten. Zo heeft het Openbaar Ministerie grote vrijheid, omdat er geen vervolgingsplicht bestaat. De Officier van Justitie kan er dus voor kiezen om te seponeren op grond van het *opportuniteitsbeginsel*. Ook de strafrechter beschikt over aanzienlijke vrijheid, doordat het Nederlandse strafrecht, in tegenstelling tot andere landen, geen *minimumstraffen* kent (alleen maximumstraffen). Toch zijn deze principiële vrijheden met het oog op de rechtseenheid in de praktijk wel ingeperkt,

bijvoorbeeld via algemene aanwijzingen. Ook hier geldt echter dat, hoewel er in praktisch opzicht minder verschil zit tussen de vrijheid van Nederlandse handhavingsautoriteiten vergeleken met die in andere landen, het verschil in structuur wel degelijk uitmaakt voor de Nederlandse positionering.

1.6 Strafrechtelijke rechtshandhaving in Europa

1.6.1 Bilaterale samenwerking en de Raad van Europa

Tot aan de jaren vijftig van de twintigste eeuw was de internationale component van het strafrecht vooral bilateraal van aard. Nederland heeft verschillende verdragen gesloten met andere landen over de uitlevering van verdachten (de zogeheten grote rechtshulp), over de overdracht van strafvervolging of tenuitvoerlegging en ook over de zogeheten kleine rechtshulp (onder meer politieke wederzijdse rechtshulp). Het voordeel van dit type verdragen is dat de deelnemende landen volledig over hun eigen soevereiniteit blijven beschikken: ze worden niet tegen hun wil gebonden en ze hebben maximale zeggenschap over de inhoud van de afspraken.

De nadelen zijn echter ook groot. In de eerste plaats is het een zeer inefficiënte wijze van regelen: met ieder land afzonderlijk en voor ieder aspect van strafrechtelijke samenwerking moeten immers afspraken worden gemaakt. Het risico is bovendien dat criminele organisaties reageren op de bilaterale afspraken van een land, of liever op het ontbreken daarvan. Bovendien heeft het volledig behoud van zeggenschap van de partijen een keerzijde: ook de wederpartij heeft immers die vrijheid. Dat levert niet alleen extra efficiëntieverlies op, maar kan ook leiden tot suboptimale en zelfs het geheel ontbreken van resultaten. In die zin wordt de handelingsruimte van de ene staat dus – juist door het volledig intact blijven van de nationale autonomie – beperkt door de handelingsruimte van andere landen.

Mede hierdoor zijn andere vormen van internationale samenwerking op het gebied van strafrecht ontstaan. In dit verband is in de eerste plaats de Raad van Europa relevant. Deze internationale organisatie bestaat naast de Europese Unie, maar telt veel meer leden (momenteel 47 leden, inclusief Rusland en Turkije). Voor het onderwerp van deze studie zijn vooral de doelstellingen van de Raad van Europa op het terrein van de bevordering van de rechtsstaat en mensenrechten relevant. Het meest in het oog springende onderdeel van de Raad van Europa is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), omdat de rechten die in dit verdrag zijn neergelegd kunnen worden afgedwongen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg.

Inhoudelijk gaat het vooral om individuele (vrijheids)rechten en waarborgen van burgers die aan nationale strafstelsels worden onderworpen. Bepalingen als het folterverbod en het slavernijverbod lijken weinig directe invloed op het Nederlandse strafrecht te hebben. Toch zijn de consequenties van dergelijke verboden ook voor Nederland relevant. Zo kunnen werkstraffen vanwege het slavernijverbod bijvoorbeeld slechts met instemming van de betrokkene worden opgelegd. Ook de inzet van dwangmiddelen wordt door het EVRM met belangwekkende rechtswaarborgen omkleed. Daarnaast heeft vooral het in brede termen opgestelde recht op een 'fair trial' belangrijke invloed gehad op nationale strafstelsels, omdat het EHRM door een ruime uitleg van dit begrip belangrijke en uiteenlopende eisen aan nationale strafstelsels heeft gesteld. Het systeem van het EVRM heeft zo een belangrijke harmoniserende werking (gehad) op de strafrechtelijke stelsels van de lidstaten.

De lidstaten raken door de jurisprudentie van het EHRM dus een deel van hun grip op hun eigen strafrechtelijke stelsels kwijt (meer dan door de tekst van het EVRM waarmee de lidstaten immers zelf hebben ingestemd). Het EHRM betracht echter in drie opzichten terughoudendheid (Corstens en Pradel 2003: 301). In de eerste plaats past het EHRM het subsidiariteitsbeginsel toe (weliswaar impliciet). Het is een erkenning van het beginsel dat de bescherming van de rechten uit het EVRM in eerste instantie een taak van nationale autoriteiten is. Het EHRM is dus te beschouwen als een vangnet voor gevallen waarin de nationale autoriteiten falen in die taak. In de tweede plaats baseert het EHRM zijn oordeel regelmatig op nationale beginselen en uitgangspunten (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of een gedraging behoort tot de *matière pénale*). Ten derde, en meest belangrijk, gaat het EHRM uit van *nationale beoordelingsruimte*. Dat betekent dat het Hof rekening houdt met verschillen tussen de lidstaten en zich niet uitspreekt over welk strafrechtelijk systeem de voorkeur zou moeten hebben of welke regels omtrent bewijs wel en niet toelaatbaar zijn. Hierin komt tot uitdrukking het respect dat het EHRM verplicht is te tonen voor culturele en ideologische verscheidenheid van de Europese rechtsstelsels (Corstens en Pradel 2003: 305). Omgekeerd draagt dit bij aan de legitimiteit van de instelling en wordt het mogelijk om rekening te houden met nationale gevoeligheden zonder dat de noodzakelijke Europese controle verloren gaat. Het behoeft echter geen betoog dat het laveren tussen nationale beoordelingsruimte en Europese controle een lastige opdracht is voor het Hof. In ieder geval heeft het bestaan van nationale beoordelingsruimte in de Straatsburgse jurisprudentie niet kunnen voorkomen dat ook Nederland bij tijd en wijle onaangenaam verrast wordt wanneer het Hof een streep zet door Nederlandse wetgeving of praktijken.

Een ander aspect van de Raad van Europa dat weinig bekendheid geniet, is het *acquis* van verdragen dat is ontstaan over onderwerpen als uitlevering, wederzijdse strafhulp in

strafzaken, overdracht van strafvervolgning, tenuitvoerlegging van sancties, bescherming van slachtoffers en gegevensuitwisseling. Sommige van deze instrumenten gaan al ver terug in de tijd: het Europese Uitleveringsverdrag is al van 1957. Het bestaan van dit *acquis* was in 1980 reden voor de Nederlandse regering om de ontwikkeling van strafrechtelijke samenwerking in EU-verband tegen te houden (zie *infra*). Inmiddels scharen ook eerdere critici van het ontstaan van parallelle systemen van de Raad van Europa en de Europese Unie zich achter het EU-systeem, omdat dat beter afdwingbaar is.

1.6.2 De Europese Unie: het institutionele kader voor strafrechtelijke en politieke samenwerking

Strafrechtelijke en politieke samenwerking is niet een onderwerp dat veel mensen zullen associëren met de traditionele werkterreinen van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld de interne markt, mededinging en landbouw. Die terreinen hebben gemeenschappelijk dat ze geen deel uitmaken van de staatstaken waarop de legitimiteit van staten zelf gebaseerd is. Dat heeft een groot deel van de vooruitgang mogelijk gemaakt. Inmiddels is echter ook, decennia na de start van het Europese integratieproces, gaandeweg een kader ontstaan voor samenwerking op het gebied van politie en strafrecht. Zo is de Europese Unie inmiddels zelfs het belangrijkste forum geworden (ministerie van Justitie – Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010).

Geschiedenis van de Europese samenwerking op dit terrein

Een van de belangrijkste noviteiten van het Verdrag van Maastricht (1992) was de introductie van een kader voor samenwerking op het terrein van Justitiële en Binnenlandse Zaken (JBZ). Binnen dit terrein vielen onderwerpen als asiel- en visumbeleid, samenwerking op het gebied van Europees burgerlijk recht en de onderwerpen strafrecht en politieke samenwerking. Zo werd een kader geschapen voor het binnenhalen van de zogeheten Schengensamenwerking, een verband dat met het Schengenverdrag van 1985 en de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 1990 een eigen systeem vormde, dat wil zeggen apart van de Europese Unie bestond.

De ontwikkeling van het JBZ-beleid lijkt het bekende patroon te volgen van geleidelijke uitbreiding van bevoegdheden en activiteiten van de Europese Unie. Jarenlang waren immers al activiteiten ontplooid zonder dat daarvoor een institutioneel kader bestond. Al in 1975 richtte de Europese Raad de zogenaamde Trevi-groep op die zich in eerste instantie bezighield met de strijd tegen het terrorisme (maar zich officieel naast terrorisme ook op radicalisme, extremisme en *Violence Internationale* richtte) en die haar mandaat vanaf 1985 uitgebreid zag met andere internationale misdaden, zoals drugs- en wapenhandel en bankovervallen (Craig en De Burca 2006: 230). Bovendien namen enkele EU-lidstaten in deze

periode het initiatief tot het bekende akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) die de gevolgen van afschaffing van de binnengrenzen regelde. Ook politiewerking was een onderdeel van dit 'Schengenpakket'. Aanvankelijk stond deze samenwerking echter geheel buiten het kader van de EU en werd daarin pas in 1997 (bij het Verdrag van Amsterdam) geïntegreerd.

Het Verdrag van Maastricht lag dus niet zozeer aan de basis van de samenwerking, maar vormde daarvoor wel een belangrijke stimulans. Deze gang van zaken was niet nieuw. Andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld het Europese milieurecht hadden een vergelijkbare ontwikkelingsgang doorgemaakt. Gestart met ad hoc-achtige vormen van samenwerking, was ook op die terreinen geleidelijk meer coherentie en institutionele inbedding ontstaan. De toevoeging van competenties op de respectieve terreinen in de opvolgende Europese verdragen verzekerde een groei van beleid en regelgeving en leidde zo tot een zelfstandig systeem van beleid en regelgeving dat naast, maar steeds meer ook boven het nationale beleid kwam te staan. Nationaal beleid werd daarmee meer complementair en ondergeschikt aan het Europese. Deze incrementele ontwikkeling is voor een deel onderdeel van het Europese systeem. Aan de basis van het Europese integratieproces staat immers het idee van functionalisten, dat samenwerking op het (toentertijd) niet-politieke terrein van de interne markt, automatisch een *spill-over*-effect zou hebben naar andere beleidsterreinen.

Toch past de ontwikkeling van het Europese strafrecht- en politiebeleid niet zonder meer in deze lijn. Veel landen hadden begin jaren negentig van de vorige eeuw weliswaar de wens om op een geïnstitutionaliseerdere manier samen te werken, maar stonden tegelijk ook zeer huiverig tegenover het plan van de Nederlandse regering (die juist toen voorzitter van de Europese Unie was) om deze terreinen in te passen in de bestaande, communautaire structuur. Nederland bleek in zijn supranationale plannen voor deze terreinen alleen te staan en de ontwerpverdragstekst van de Nederlandse regering werd van tafel geveegd. De dag waarop dit gebeurde, 30 september 1991, is als zwarte maandag voor de Nederlandse diplomatie en EU-politiek de geschiedenis in gegaan.² De oplossing die voor de lidstaten wel acceptabel was, behelsde de introductie van een geheel nieuwe structuur voor de Europese samenwerking waarbij het bestaande supranationale systeem werd aangevuld met twee zelfstandige systemen, één voor JBZ-samenwerking en één voor buitenlands beleid. Er was wel een vlag voor het geheel, de nieuw opgerichte Europese Unie, maar in feite ging het om drie los van elkaar staande ordeningen.

Duidelijk was geworden dat de lidstaten een andere weg wilden inslaan met deze nieuwe onderwerpen. Institutioneel hielden de lidstaten stevig grip op de ontwikkelingen binnen

deze terreinen. Een zwakke of zelfs afwezige rol van de traditionele supranationale instellingen zoals de Europese Commissie, het Europese Parlement en ook een gebrek aan afdwingingsmogelijkheden door het ontbreken van rechterlijke toetsing verzekerden tezamen het primaat van de lidstaten op deze terreinen. Ook de *individuele* positie van de lidstaten was verzekerd. Het vetorecht gold ten aanzien van bijna alle aspecten van de besluitvorming.

Later bleken de grenzen tussen de drie systemen echter fluïde. Bij het Verdrag van Amsterdam werd namelijk besloten om een groot deel van de JBZ-onderwerpen toch naar het supranationale kader over te hevelen. Van het oorspronkelijke intergouvernementele JBZ-beleid was nu alleen nog strafrechtelijke en politieke samenwerking over. Het Verdrag van Amsterdam was zo een herbevestiging van de speciale positie die de lidstaten aan deze onderwerpen toedichten.

De nieuwste etappe in de ontwikkeling van het Europese straf- en politiebeleid is het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag van Lissabon markeert, zeker op het eerste oog, een belangrijke verandering voor het Europese justitiële en politieke beleid. De pijlerstructuur is verdwenen en daardoor komen deze beleidsterreinen binnen het communautaire domein. Dat betekent dat de communautaire besluitvormingsprocedures van toepassing zijn en dus dat de Europese Commissie, het Hof van Justitie en het Europees Parlement een grotere rol krijgen. Het Verdrag van Lissabon betekent dus een belangrijke normalisering van de beleidsterreinen: de totstandkoming van beleid zal meer gelijkenissen vertonen met het beleid van de Europese Unie op andere terreinen en minder het karakter van intergouvernementele onderhandelingen dragen.

Er is echter geen sprake van een onvoorwaardelijke inpassing van het justitieel en politiek beleid in het reguliere institutionele kader van de Europese Unie. Daarvoor liggen de thema's toch te gevoelig met het oog op de nationale soevereiniteit van de lidstaten. Het Verdrag van Lissabon voorziet daarom in een aantal inhoudelijke en procesmatige 'veiligheidskleppen' en garanties voor de lidstaten.

Als een soort beginselverklaring stelt artikel 67 VWEU al dat de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (het overkoepelende kader waar strafrechtelijke en politieke samenwerking deel van uit maakt) de verschillende rechtsstelsels en rechtstradities moet eerbiedigen. Dat wordt concreet gemaakt in bepalingen zoals artikel 82 VWEU. Deze bepaling schrijft voor dat de Europese Unie slechts minimumnormen mag vaststellen, maar ook dat daarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen rechtsstelsels en -tradities. Verder mogen de maatregelen van de Europese Unie slechts zien op grensoverschrijdende

problemen. Bovendien behouden de lidstaten voor sommige maatregelen hun vetorecht (bijv. voor maatregelen betreffende de samenwerking tussen politieke autoriteiten). In gevallen waarin dat niet het geval is, is er nog een noodremprocedure die de lidstaten in gang kunnen zetten. Wanneer een lidstaat van mening is dat een wetsvoorstel afbreuk zou doen aan ‘fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel’, dan kan deze de wetsprocedure schorsen en de kwestie voorleggen aan de Europese Raad (art. 82 lid 3 VWEU). Daarmee hebben de lidstaten een effectief middel in handen om onwelgevallige voorstellen tegen te kunnen houden. Al met al gaat de ‘normalisering’ van het Europees politieel en justitieel beleid dus gepaard met een blijvende en sterke bescherming van de lidstaten, collectief en individueel.

1.6.3 Strafrechtelijk beleid EU in de praktijk

Wat is er binnen de hiervoor geschetste kaders nu precies bereikt aan samenwerking op politieel en justitieel terrein? Harmonisatie van strafrecht in Europees verband is een hachelijke zaak, volgens Donner (Van der Pot en Donner 1995: 70). Ondanks de suggestie die begrippen als Europol, Interpol, het Europees openbaar ministerie en Europees strafrecht mogen wekken is er dan ook geen sprake van een integraal geharmoniseerd strafrechtelijk beleid op Europees niveau. Ook hebben strafrechtelijke handhavingsautoriteiten nog in hoofdzaak een nationaal mandaat. De europeanisering van strafrechtelijk beleid is om die reden niet te vergelijken met terreinen zoals handel, milieu of landbouw. De inhoud van strafrechtelijke normen (die regelen welk gedrag strafbaar is), de manier waarop ze gehandhaafd worden en de rechten die burgers in dit verband kunnen laten gelden, worden nog steeds primair nationaal bepaald.

Op het eerste gezicht doet europeanisering zich voornamelijk voor op deelterreinen en randgebieden van het nationale straf- en strafprocesrecht. Hierna zullen daarvan enkele voorbeelden worden besproken. Afgezien van deze specifieke punten is er geen sprake van een algemeen geharmoniseerd beleid en dus ook niet van uniforme normen die voor de gehele Europese Unie gelden en die in de plaats komen van nationale normen of van Europese normen die dwingen tot aanpassing van nationale normen in de richting van Europese standaarden. Diegenen die zich kritisch opstellen ten aanzien van de opkomst van Europees strafrecht, keren zich vooral tegen het gefragmenteerde karakter ervan. Zo stelt Donner bijvoorbeeld het volgende.

“Het nationale strafrecht is een hachelijke zaak. Het nationale strafrecht is veelal het product van een ontwikkeling van eeuwen. De uitkomsten in verschillende landen lijken globaal op elkaar, maar de wijze waarop die worden verkregen verschillen. Harmonisatie van één of enkele onderdelen van die stelsels haalt die uit hun onderling verband”. (Van der Pot en Donner 1995: 70)

Er bestaat dus niet zoiets als een uniform Europees strafstelsel, maar wel een aantal belangrijke 'fragmenten'. Wat zijn die fragmenten? Uitlevering en rechtshulp, hét klassieke onderwerp van internationale samenwerking op het gebied van strafrecht, heeft inmiddels een Europese dimensie gekregen (het Europees Aanhoudingsbevel – EAB en de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie). Daarnaast zijn er enkele materiële terreinen van EU-samenwerking gekoppeld aan strafrechtelijke handhaving. Valsemunterij van de euro en fraude gericht op de bescherming van de financiële belangen van de EU zijn daarvan de belangrijkste voorbeelden. Andere 'fragmenten' van Europese invloed op nationale strafstelsels betreffen vooral oplossingen voor afstemmingsproblemen tussen nationale strafstelsels. Daarbij staan twee uitgangspunten centraal: Europees optreden is gericht op *grensoverschrijdende* problematieken en gaat vaak uit van het beginsel van *wederzijdse erkenning*.

Dat Europees strafrecht zich vooral bezig moet houden met grensoverschrijdende problematieken blijkt uit de doelstellingen zoals die in het EU-werkingsverdrag worden geformuleerd. In de eerste plaats spreekt het Verdrag van *samenwerking* en niet van *gemeenschappelijke regels*, zoals bij andere beleidsterreinen gebruikelijk is. De beperking tot grensoverschrijdende criminaliteit komt als zodanig momenteel niet in het Verdrag voor, hetgeen voor Barents en Brinkhorst aanleiding is te concluderen dat daardoor in principe het hele strafrecht tot het werkkerrein van de Europese Unie kan behoren (Barents en Brinkhorst 2006: 604). Tegelijk stelt het Verdrag echter wel nauwere samenwerking tussen nationale autoriteiten voorop ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Dat concretiseert zich in een groot en divers aantal maatregelen dat nationale autoriteiten in staat stelt (beter) samen te werken. Zo zijn Europese verbindingsnetwerken en meldpunten ingesteld.³ Verder richten een aanzienlijk aantal maatregelen van de Europese Unie zich op de oprichting van systemen die de verzameling, opslag, analyse en uitwisseling van gegevens van nationale rechtshandhavende autoriteiten mogelijk maken. Binnen Europol komen deze zaken samen; andere voorbeelden zijn bekende systemen zoals het Schengen Informatiesysteem (SIS) en Eurodac (vingerafdrukken van asielzoekers en illegale migranten). Ook de rol van de EU als terrorismecoördinator (tot 2007 werd deze functie vervuld door de Nederlander Gijs de Vries, sedertdien door de Belg Gilles de Kerchove) is vooral faciliterend en coördinerend van aard ten opzichte van de activiteiten van nationale terrorismebestrijders.

Eurojust heeft eveneens tot doel grensoverschrijdende aspecten van rechtshandhaving te faciliteren. De nationale leden van Eurojust (vaak openbare aanklagers) beschikken primair over de bevoegdheden die hun krachtens het nationale recht zijn toegewezen (Vlastnik 2008: 42). Overigens krijgt ook dit agentschap een steeds belangrijkere verantwoordelijkheid

bij de grensoverschrijdende aspecten van strafrechtelijke rechtshandhaving, culminerend in de oprichting van een Europees openbaar ministerie dat is voorzien in het Verdrag van Lissabon.

Op justitieel niveau verdient verder het Europees Justitieel netwerk (EJN) vermelding dat tot taak heeft 'de wederzijdse rechtshulp tussen de lidstaten van de Europese Unie te verbeteren, in het bijzonder om ernstige vormen van criminaliteit (georganiseerde criminaliteit, corruptie, drugshandel, terrorisme) te bestrijden' (Gemeenschappelijk Optreden 98/428/JBZ). Toch is het geen harde eis dat Europees strafrecht zich moet beperken tot kwesties met een grensoverschrijdend element. De bescherming van slachtoffers in strafprocedures dat hierna wordt besproken illustreert dit gegeven.

Een tweede belangrijk instrument voor de europeanisering van het strafrecht is het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit instrument bestaat naast die van uniformering en harmonisatie. Uniformering grijpt het meest in in de nationale rechtsorde, omdat het Europese normen in de plaats stelt van nationale normen. Harmonisatie gaat wel uit van nationale normen, maar richt zich op een inhoudelijke aanpassing van die normen om de onderlinge verschillen tussen de lidstaten te verkleinen. Wederzijdse erkenning laat verschillen tussen de lidstaten intact, maar heeft wel als opzet dat die verschillen geen belemmering mogen vormen voor het interstatelijk verkeer.

De Europese Raad van Tampere (1999) heeft het beginsel van wederzijdse erkenning stevig verankerd in het Europese strafrecht. Het uitgangspunt voor de 'ware Europese rechtsruimte' is dat burgers en bedrijven door de onderlinge onverenigbaarheid of de complexiteit van de juridische en administratieve stelsels van de lidstaten niet mogen worden verhinderd of ontmoedigd om hun rechten te doen gelden. Wederzijdse erkenning is daarvoor de hoeksteen volgens de Europese Raad. Ze heeft de Europese wetgever om die reden de opdracht gegeven om wetgevingsinitiatieven te ontwikkelen die gebaseerd zijn op dit beginsel. Veel van de hiervoor genoemde wetgeving is daarvan het resultaat.

Toch blijven ook de andere vormen van samenwerking relevant. Het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure uit 2001 bevat bijvoorbeeld minimumnormen om slachtoffers een betere juridische bescherming en een betere verdediging van hun belangen te garanderen in strafprocedures. Het kaderbesluit richt zich vooral op zaken met een grensoverschrijdende dimensie (waar bijvoorbeeld het slachtoffer in een andere lidstaat woont dan die waarin het proces plaatsvindt), maar beperkt zich daar niet toe. Het kent

slachtoffers in algemene zin onder meer het recht op schadevergoeding toe, het recht op deelname aan het proces en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het kaderbesluit is dus een vorm van harmonisatie, omdat het rechtstreeks inhoudelijke normen bevat die in het nationale recht moeten worden opgenomen. Anders dan bij wederzijdse erkenning is hier de wetgeving in andere lidstaten niet van belang, omdat het Europese besluit zelf de inhoudelijke normering bevat. Wel behouden de lidstaten beoordelingsruimte, omdat ze verdergaande maatregelen (d.w.z. maatregelen met een hoger beschermingsniveau voor het slachtoffer) mogen nemen.

Het kaderbesluit verplicht op zichzelf gezien niet tot maatregelen die de lidstaten als bijzonder onwenselijk zouden kunnen ervaren, maar de impact is toch groter dan zou kunnen worden gedacht. In het Nederlandse (op de dader gerichte) strafprocesrecht hebben slachtoffers nooit een belangrijke plaats gehad. De implementatie van het kaderbesluit heeft daarin verandering gebracht nu het in het strafproces niet alleen gaat om de daad van de verdachte, maar ook om de positie van het slachtoffer. Het kaderbesluit raakt daardoor rechtstreeks aan het oude paradigma dat aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag ligt.

Dit brengt een algemenere vraag in beeld: hoe ver reikt de invloed van Europa op het Nederlandse strafrecht? Gelet op de omvang van Europese regelgeving en het karakter ervan (grensoverschrijdend en gericht op wederzijdse erkenning) lijkt het wel mee te vallen, maar is dit ook daadwerkelijk zo? Wederzijdse erkenning is op het eerste gezicht een minder ingrijpend instrument dan harmonisatie, maar het veronderstelt wel een wezenlijk vertrouwen in de 26 andere rechtsstelsels van de Europese Unie. In die zin gaat dit verder dan het vertrouwen in het ene Europese rechtsstelsel dat vereist is in geval van harmonisatie en uniformering. Weliswaar laat wederzijdse erkenning nationaal recht in stand, maar het betekent ook dat lidstaten in hun eigen jurisdictie aspecten van 'vreemd' recht moeten accepteren. Dat is zo op het niveau van wetgeving, maar vooral op het niveau van uitvoering. Rechtshandhavers moeten er rekening mee houden dat ze verplicht zijn mee te werken aan verzoeken uit andere lidstaten. Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre ze daarin nog een eigen afweging mogen maken en in hoeverre het recht uit de eigen lidstaat nog mee mag wegen. Deze vraag hangt nauw samen met de soevereiniteitsvraag en zal daarom hierna afzonderlijk worden behandeld.

1.7 De Nederlandse positiebepaling

1.7.1 Wie is relevant?

De regering

Het zwaartepunt bij de beleidsontwikkeling op het terrein van strafrechtelijke en politieke samenwerking ligt onmiskenbaar bij het ministerie van Justitie. Van oudsher gaan de beleidsdirecties van het ministerie zelf over de internationale aspecten van hun eigen beleidsterrein.⁴ Ze onderhandelen dus ook zelf, in samenwerking met de Justitieafdeling van de Permanente Vertegenwoordiging (PV EU), in de Europese gremia over dossiers op hun terrein. Sinds 2006 is op dit ministerie de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) operationeel. Deze directie coördineert standpunten binnen het ministerie van Justitie en neemt via de PV EU deel aan de besluitvorming in Brussel.

De primaire verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties is hierdoor echter niet veranderd. De directies zijn nog steeds zelfstandig verantwoordelijk voor de internationale aspecten van hun portefeuilles. Ook op de hogere niveaus van besluitvorming zijn ze beslissend voor de inhoudelijke standpuntbepaling, zoals binnen het Comité van Artikel 71 VWEU (CATS: Comité Article Trente-Six), het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) en de JBZ-Raad. Op deze niveaus heeft echter DEIA ook een rol. Zo zit DEIA het interdepartementaal vooroverleg ter voorbereiding van de CATS voor (en is daarvan ook lid). Verder bereidt DEIA JBZ-raden en Algemene Overleggen daarover voor. Daarnaast is op het niveau van het COREPER en de JBZ-Raad ook een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken (via het PV-instructieoverleg respectievelijk de CoCo – de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen). Op deze niveaus fungeert DEIA, blijkens de uitgave *EU- routeplanner 2008*, naast schakel tussen de beleidsdirecties van het ministerie en andere departementen ook als kwaliteitsbewaker en beleidscoördinator.

Naast het ministerie van Justitie zijn vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft naast eerdergenoemde coördinerende verantwoordelijkheden op onderdelen ook een inhoudelijke rol. Dat is vooral het geval wanneer de Europese Unie extern optreedt op het gebied van JBZ. Het ministerie van BZK is specifiek betrokken bij zaken en dossiers die de politie en de AIVD raken. Daarmee heeft het minder raakvlakken met het Europees beleid op het gebied van strafrechtelijke rechtshandhaving dan het ministerie van Justitie, maar ze beschouwen elkaar wel als elkaars meest nauwe partner (interview Rademaker).

In juni 2008 bracht het ministerie van Justitie het Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK) 2008-2010 uit. Dit was de eerste poging om een integraal kader vast te stellen voor de internationale inspanningen van het ministerie. Het EIBK formuleert inhoudelijke doelstellingen voor het internationale justitiebeleid die het voor de strafrechtelijke

rechtshandhaving toespitst op een vijftal prioriteiten: bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit, financiële criminaliteit, cybercrime en terrorisme. Doel hiervan is om met de beperkte mensen en middelen toch te kunnen komen tot een gerichte inzet en 'de gewenste versterking' (EIBK: 4). Daartoe worden de internationale, Europese en nationale rechtsordes als complementair beschouwd. Ten behoeve van de inhoudelijke doelstellingen wordt de scheiding tussen de rechtsordes, en daarmee die tussen binnenland en buitenland, verregaand genuanceerd.

Opvallend is verder het inhoudelijke karakter van het EIBK, dat gekenmerkt zou kunnen worden als offensief. Het vertrekpunt is niet het beginsel van nationale soevereiniteit of de beschermwaardigheid van het eigen strafrechtelijk systeem, maar de uitdagingen waarmee Justitie wordt geconfronteerd. Die uitdagingen hebben steeds meer een Europees en internationaal karakter (EIBK: 4). Die uitdagingen leiden tot de formulering van de bovengenoemde prioriteiten en die vergen op hun beurt inzet van de Europese en internationale rechtsorde. Internationale gremia moeten dus worden ingezet voor het bereiken van nationaal bepaalde doelen, om te voorkomen dat Nederland slechts reageert op de agenda van die gremia (EIBK: 8).

De Eerste en Tweede Kamer

Opvallend is de rol van de Tweede en Eerste Kamer. Hoewel de bevordering van de internationale rechtsorde volgens artikel 90 van de grondwet een verantwoordelijkheid van de regering is, heeft het parlement toch belangrijke bevoegdheden verworven bij de voorbereiding van Europees beleid op deze terreinen. Het parlement heeft bedongen dat op deze terreinen zijn instemming nodig is voordat ministers mogen meewerken aan besluitvorming in de Europese Unie (Van den Brink 2004: 137). De regering en het parlement zijn daardoor gedwongen tot een vorm van samenwerking die uniek is voor buitenlands beleid.

Het instemmingsrecht van het parlement is ontstaan vanuit onvrede met het gebrek aan democratische controle op het Europese besluitvormingsproces op voor burgers cruciale terreinen. In het Verdrag van Maastricht was immers slechts voorzien in een adviesrecht voor het Europees Parlement. Het parlement wilde daarom alleen instemmen met de goedkeuring van het Verdrag als hiervoor een regeling werd getroffen. De regering zat niet op die lijn en verdedigde de positie dat het Europees Parlement de aangewezen instantie was om Europese besluitvorming te controleren.⁵ Het versterken van het Europees Parlement was in de visie van de regering dan ook de enige weg. Het parlement was het met dit laatste punt dus niet

eens, maar opvallend genoeg wel met het eerste. Ook in de visie van het parlement stond het Europees Parlement voorop en het instemmingsrecht was daarom een 'second best solution'.

Het ging parlement en regering dus vooral om de *democratische* inbreng in het besluitvormingsproces en niet zozeer om de *nationale* inbreng in dat proces. Die invalshoek uit zich, doordat het parlementaire instemmingsrecht één op één is verbonden met een gebrek aan toereikende bevoegdheden van het Europees Parlement. Alleen daar waar (en voor zover) het Europees Parlement over bevoegdheden beschikt die niet verdergaan dan advisering, heeft het Nederlandse Parlement dit recht.

In de goedkeuringswetten van het Verdrag van Amsterdam en van Nice werd het instemmingsrecht overgenomen. Wel werd het bereik van het instemmingsrecht kleiner, omdat op meer terreinen de medewetgevende taak van het Europees Parlement werd vergroot. Nu het Europees Parlement op basis van het Verdrag van Lissabon (bijna) volledige medewetgevende bevoegdheden heeft gekregen op het terrein van politieke en justitiële samenwerking, is het parlementaire instemmingsrecht dan ook (bijna) geheel verdwenen. Daarvoor zijn echter andere vormen van parlementaire betrokkenheid in de plaats gekomen. Zo bestaat reeds een mechanisme voor subsidiariteitstoetsing en verder buigt het parlement zich over de invulling van een algemeen (d.w.z. voor alle EU-beleidssterreinen geldend) parlementair voorbehoud.

Dit voorbehoud geldt ook voor strafrechtelijke en politieke samenwerking. Weliswaar heeft het parlement daarmee formeel niet het recht om de Europese besluitvorming te blokkeren, maar het zal voor de regering toch lastig blijken om de parlementaire meningsvorming te negeren bij de standpuntbepaling over Europese dossiers. Al met al is er alle reden om te veronderstellen dat het Nederlandse parlement na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een even belangrijke speler zal blijven als daarvoor. Wel is de bijzondere positie van het nationale parlement, ten opzichte van zijn betrokkenheid bij andere beleidsonderwerpen, verleden tijd.

De commissie-Meijers

Een belangrijke nationale actor op het terrein van het Europese strafrecht is de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, vaak afgekort naar haar oprichter en eerste voorzitter 'commissie-Meijers'. Deze commissie is in 1990 ontstaan vanuit ernstige zorgen over de overmatige geheimhouding rond Europese besluitvorming, het gebrek aan democratische controle (nationale parlementen hadden slechts marginale, en bovendien *ex post* invloed) en de *de facto* uitschakeling van kritische

analyse door buitenstaanders vanwege het gebrek aan actuele informatie. De commissie is ingesteld en wordt ondersteund door een aantal private organisaties, te weten de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA, overigens een organisatie met een semipubliek karakter), VluchtelingenWerk Nederland (VWN), het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB), het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Later is daar ook FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, als opvolger van het NCB bijgekomen. Prominente juristen maken deel uit van de commissie. Ze houden zich voornamelijk bezig met de oude 'Schengenonderwerpen' dat wil zeggen: immigratie, asiel en strafrecht. Ze laten zich daarin leiden door rechtsstatelijke waarden, zoals openbaarheid van besluitvorming, parlementaire controle en medezeggenschap over wetgeving, controle door een onafhankelijke rechter en de bescherming van de individuele rechten van de mens (Brouwer 1998: 181).

De commissie heeft dus niet zozeer de nationale soevereiniteit en de bescherming daarvan op het oog, maar veeleer de bescherming van de (rechts)positie van burgers. Dat valt terug te zien in de advisering van de commissie: de commissie pleit niet *sec* voor een bescherming van nationaal strafrecht tegen invloeden van buitenaf, maar de waarde(n) van het nationale strafrecht worden wel regelmatig belicht, enerzijds het systeem dat nauw verbonden is met de samenleving en anderzijds de inhoudelijke aspecten ervan. Een goed voorbeeld daarvan is de reactie op de notitie *Een Europese strafrechtelijke ruimte* (zie onder) waarin de commissie het belang van een 'federaal' strafrecht erkent, maar pleit voor een inhoudelijk criterium om het af te bakenen van het nationale strafrecht. Verder deelt ze in deze notitie niet de angst voor uitholling van het nationale strafrecht (een angst die Corstens eerder wel had geuit: Corstens 2003: 1429)⁶, maar meent ze dat, naast de genoemde inhoudelijke afbakening, garanties op het terrein van democratische inbedding en rechtsbescherming een afdoende antwoord kunnen bieden. Deze reactie tekent de commissie en geeft uitstekend weer waar ze voor staat.

Maar hoe invloedrijk is de commissie-Meijers? De commissie heeft immers zelf geen formele stem in de nationale besluitvorming over Europese onderwerpen. Haar rol is een adviserende en haar richtpunt is het Nederlandse parlement (maar ze gebruikt ook andere nationale en internationale kanalen). De openheid waarin de commissie opereert heeft in ieder geval een gunstig effect: alle adviezen en commentaren zijn beschikbaar via de eigen website en de adviezen van de commissie halen regelmatig de media. Een van de eerste en grootste wapenfeiten van de commissie was de introductie van het hiervoor beschreven parlementair instemmingsrecht voor de (toenmalige) Schengenonderwerpen. Dat het instemmingsrecht, een zo vreemde figuur in de Nederlandse verhoudingen, uiteindelijk in de Goedkeuringswet

van het Verdrag van Maastricht terecht is gekomen is voor een groot deel op het conto van de commissie te schrijven. Daardoor heeft de commissie bijgedragen aan de totstandkoming van een samenwerkingsverhouding tussen regering en parlement waarin ze zelf een belangrijke rol kan spelen. Dat doet ze bovendien vaak op eigen initiatief, waardoor ze ook een agendazettende rol kan vervullen. Dat is relevant voor het parlement dat immers met substantiële vloed[?] geconfronteerd wordt met voorgenomen Europese regelgeving.

Toch worden de adviezen van de commissie lang niet altijd overgenomen. De commissie heeft vurig gepleit voor het behoud van het instemmingsrecht bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon, maar het parlement en de regering zijn hier niet in meegegaan. Het instemmingsrecht zal dan ook naar de marge verdwijnen op het moment van inwerkingtreding van het verdrag. Het is echter niet te verwachten dat dit de positie van de commissie ingrijpend zal verzwakken. Het parlement behoudt immers via het behandelingsvoorbehoud greep op de regering die over strafrechtelijke onderwerpen in Brussel onderhandelt. De inbreng van de commissie komt dus niet in een vacuüm te vallen. Bovendien beperkt de commissie zich op dit moment ook niet tot de onderwerpen die onder het parlementaire instemmingsrecht vallen.

De precieze invloed van de commissie op nationale besluitvorming is lastig te achterhalen, maar dat geldt nog meer voor de invloed op de Europese besluitvorming. De combinatie van de unanimiteit die op Europees niveau nodig is om op strafrechtelijk terrein tot besluiten te komen en het parlementaire instemmingsrecht op nationaal niveau geeft wel een zeker potentieel, maar over de precieze invloed is weinig bekend.

Overige actoren

Regering, parlement en de commissie-Meijers houden zich vooral bezig met beleidsvorming. Daarnaast zijn diverse actoren op het operationele vlak actief. Politie, Openbaar Ministerie en strafrechters zijn daarvan de belangrijkste. Deze actoren bewegen zich lang niet altijd binnen de officiële structuren. Hoogenboezem (interview) geeft bijvoorbeeld aan dat een officiële structuur zoals Europol zeker nog niet optimaal werkt, vooral omdat het daartoe vereiste vertrouwen nog moet worden opgebouwd. Informele, persoonlijke contacten werken daarentegen vaak veel beter. In plaats van officiële structuren is eerder de grote toename aan technologische mogelijkheden verantwoordelijk voor het faciliteren van internationale samenwerking. Niet zozeer verdragen of formele netwerken, maar zaken als de mobiele telefoon hebben contacten met buitenlandse rechtshandhavenden vergemakkelijkt. Een andere interessante ontwikkeling op het terrein van internationale politieverwerking is

het vervagen van het territorialiteitsbeginsel. Het optreden tegen het ontstaan van West-Afrika als 'drugshub' is ook in het Nederlands belang.

Diverse netwerken van rechtshandhavende autoriteiten doen vaak op het eerste gezicht meer vermoeden dan feitelijk gerechtvaardigd is. Europol is geen Europese FBI, het Europees justitieel netwerk in strafzaken (EJN) is geen uniforme Europese strafrechtelijke rechtsmacht en het voorstel voor een Europees Openbaar Ministerie wordt evenmin een Europese aanklager. Informatie-uitwisseling is vaak het belangrijkste doel van dergelijke netwerken. In geen van de gevallen is er daadwerkelijk sprake van gemeenschappelijk rechtshandvend optreden: het wederzijds faciliteren van elkaars zelfstandige activiteiten is het doel. Wel is er in het algemeen een trend aanwijsbaar dat netwerken steeds steviger verankerd worden en een geleidelijke toename in bevoegdheden laat zien.

1.7.2 De Nederlandse positiebepaling

Op verschillende momenten heeft de Nederlandse regering zich uitgesproken over strafrechtelijke samenwerking in Europa. Nederland staat erom bekend dat het in het verleden een groot voorstander van Europese integratie was, maar op het terrein van strafrechtelijke samenwerking stelde de regering zich eerder voorzichtig op. In deze paragraaf zal de Nederlandse standpuntbepaling op enkele cruciale momenten worden geanalyseerd.

1979: afwijzing van de Espace judiciaire

Al aan het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw pleitte Giscard d'Estaing voor de invoering van een *espace judiciaire* in Europa (Menuet 2006: 13). Het was een voorstel om strafrechtelijke samenwerking binnen Europa van de grond te tillen, in eerste instantie door het gemakkelijker te maken om verdachten uit te leveren tussen de lidstaten. Er zou echter ook tot op zekere hoogte harmonisatie van strafrechtelijke bepalingen voor nodig zijn. In 1980 kwam het bijna tot een akkoord, maar dit werd uiteindelijk tegengehouden door de Nederlandse minister van Justitie. Hij was vooral bezorgd dat de plannen het kader voor Europese strafrechtelijke samenwerking zoals dat reeds ontwikkeld was in het kader van de Raad van Europa (met een stevige bescherming van de positie van het individu) zou doorkruisen.

1999: pragmatiek in Tampere

Hierboven werd de betekenis van de raadsconclusies van Tampere voor de ontwikkeling van het Europese strafrecht reeds aangehaald. Tijdens de voorbereiding daarvan sprak de Nederlandse regering zich uit over de prioriteiten die de Europese Unie volgens haar zou moeten nastreven. In de nota over de Nederlandse inbreng (staatssecretaris van Buitenlandse

Zaken 18 juni 1999) pleitte de regering vooral voor het uitbouwen van bestaande structuren en beleidsinstrumenten, zonder daarin wereldschokkende voorstellen te doen. Wel wees ze hier al op het belang van de uitvoeringspraktijken (dat zou in 2003 terugkomen); juridische instrumenten moesten vooral een volwaardige toepassing in de praktijk krijgen. Een goed voorbeeld waren de voorstellen voor Europol. Nederland wilde geen overhaaste verdere uitbreiding van werkterreinen voordat Europol de gelegenheid zou hebben gehad om zijn bestaansrecht te bewijzen. Wel deed de Nederlandse regering enkele voorstellen om de ondersteunende rol van Europol te versterken. Ook op andere punten wees de regering op het belang van een betere afstemming van de activiteiten van nationale autoriteiten.

Interessant is verder de, overigens vrij zwakke, echo van de afwijzing van de espace judiciaire in 1980. Ook nu wees de Nederlandse regering op de activiteiten binnen andere internationale gremia, met name de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Nederland stelt deze instanties voorop en spreekt zich uit tegen een verdubbeling van bepalingen. Europees (d.w.z. EU-) optreden heeft naar het oordeel van de Nederlandse regering slechts zin als er sprake is van een duidelijke meerwaarde die moet blijken uit verdergaande maatregelen dan die elders zijn genomen.

De nota is dus al met al als zeer pragmatisch te typeren. De regering blijft zeer dicht bij concrete problemen en bestaande structuren om er het hoofd aan te bieden. Er is nauwelijks aandacht voor de fundamentele aspecten van Europees strafrechtelijk beleid en evenmin voor het specifiek Nederlandse van de problematiek en de positionering. Een uitzondering is de verwerping van minimumstraffen en de onderschrijving van het opportuniteitsbeginsel; beide aspecten zijn immers eigen aan het Nederlandse strafrecht.

2003: 'Dit is niet genoeg'. Hoge ambities in de aanloop naar de Europese grondwet

In 2003 gaf de Nederlandse regering, bij monde van Gijs de Vries, haar visie op de gewenste ontwikkeling van het Europese strafrechtelijk beleid. Opvallend, zeker in het licht van de eerdere positiebepalingen, was de grote ambitie die sprak uit de notitie *De Europese strafrechtelijke ruimte* (minister van Justitie en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken). De regering ondersteunt de ontwikkelingen en de initiatieven die zich tot dan toe hebben voorgedaan op het terrein, met name als uitvloeisel van het Verdrag van Amsterdam en de Europese Raad van Tampere. Maar dit is naar het oordeel van de Nederlandse regering niet genoeg. De notitie signaleert een toegenomen behoefte van burgers aan veiligheid die zich daarvoor wenden tot nationale regeringen en ook tot de Europese autoriteiten, dit laatste vooral vanwege de toegenomen openheid van samenlevingen. De Nederlandse regering stelt daarom een verdere integratie voor. De term 'integratie' kan niet anders dan bewust zijn

gekozen, want het gangbare jargon op dit terrein is 'samenwerking'. Hiermee geeft de Nederlandse regering duidelijk haar verdergaande ambities aan.

De discussies over de Europese grondwet gingen tot op dat moment vooral over besluitvormingsprocedures. Moest de strafrechtelijke samenwerking nu definitief onder supranationaal regime komen (dus geen vetorecht meer voor individuele lidstaten en een volwaardige rol voor de supranationale instellingen Commissie en Europees Parlement)? En zo ja, moest er dan ook een duidelijke afbakening komen van onderwerpen die wel, en onderwerpen die niet onder dat regime zouden moeten komen te vallen? Het is duidelijk dat dit onderwerp direct verband houdt met nationaal handelingsvermogen, en – spiegelbeeldig – met het handelingsbereik en het handelingsvermogen van de Europese Unie.

De Nederlandse regering wilde echter dat het Europese strafrecht niet beperkt bleef tot discussies over besluitvormingsprocedures die zou moeten leiden tot wetgeving over afstemming tussen nationale strafrechtelijke jurisdicties. In plaats daarvan stelde ze de invoering voor van een zelfstandige Europese strafrechtelijke jurisdictie. Hoewel de regering het niet zo benoemde, betrof het in wezen een voorstel tot invoering van een federaal Europees strafrecht. Wel voorzag de Nederlandse regering de noodzaak van een duidelijke scheiding tussen nationaal en Europees strafrecht (met name door het precies benoemen van Europese misdrijven). Daardoor zouden de lidstaten hun handelingsruimte behouden voor het nationale deel. Voor het Europese deel geldt dat echter niet: de Nederlandse regering kwam juist met een 'keten'-voorstel: europeanisering van het strafrecht zou nadrukkelijk alle aspecten van de strafrechtelijke keten moeten bevatten, en vooral ook de handhavingsautoriteiten. In de notitie onderstreept de Nederlandse regering namelijk dat Europese strafrechtelijke integratie niet beperkt moet blijven tot wettelijke arrangementen, maar expliciet ook de handhaving en handhavende autoriteiten moet omvatten.

Tijdens het ratificatieproces van de Europese grondwet ademde de regering nog steeds dit hoge ambitieniveau. De Raad van State nodigde de regering uit in te gaan op de verdere ontwikkeling van het Europese strafrecht zoals zij die wenselijk achtte. De regering bevestigde in reactie daarop het belang om een zelfstandige strafrechtelijke ruimte te ontwikkelen zoals dat enkele jaren eerder in de Conventie was ingebracht. De regering stelde bovendien dat 'de tijd voorbij is dat lidstaten zich bij de rechtshandhaving uitsluitend zouden bekommeren om datgene wat op het eigen grondgebied gebeurt of de eigen belangen raakt. De lidstaten zullen zich verantwoordelijk moeten voelen voor wat andere lidstaten of de Unie als geheel raakt' (Nader Rapport 2005 inzake de Goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa Nota: 26).

Dit voorstel heeft het niet gehaald in de Europese grondwet en de Nederlandse regering is er sedertdien niet meer op teruggekomen.

Den Haag, Lissabon en Stockholm

Tijdens de eerdergenoemde Europese Raad werd het programma voor de ontwikkeling van het Europese JBZ-beleid voor de jaren 1999-2004 vastgesteld. De opvolger van dit programma kwam in 2004 onder Nederlands voorzitterschap tot stand en is daarom het leven ingegaan als het Haags programma. Dit betekende wel dat Nederland niet alleen een inhoudelijke rol had, maar ook de taak om consensus tussen de lidstaten te bereiken. Wel legde de Nederlandse regering vooral de nadruk op de uitvoering van de gemaakte afspraken. Halverwege de uitvoering van het programma legde de regering, in de nasleep van het referendum over de Europese grondwet, meer nadruk op aspecten van besluitvorming en wilde vooral niet te lichtzinnig het unanimititeitsvereiste loslaten (*Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 22 112, 464 BNC fiche nr. 4*).

In diezelfde periode speelden de onderhandelingen die hebben uitgemond in het Verdrag van Lissabon. Hoewel dit Verdrag de vergaande wijzigingen van het Grondwettelijk verdrag op het terrein van politieke en strafrechtelijke samenwerking grotendeels heeft overgenomen, was er voor de Nederlandse regering geen aanleiding om voor een voorzichtiger bevoegdheidstoekenning te pleiten (brief aan de Kamer van 19 maart 2007). Grensoverschrijdende criminaliteit vergde juist een voortvarende Europese aanpak.

Inmiddels is de looptijd van het Haags programma ook al weer bijna ten einde. Het nieuwe programma wordt onder Zweeds voorzitterschap als het Stockholm programma vastgesteld. Het Nederlandse standpunt daarover is veel minder gericht op institutionele aspecten en is ook weinig defensief ten opzichte van het Nederlandse strafrechtelijke systeem. De regering geeft juist blijk van een tamelijk offensieve benadering en stelt voor de voortgang op strafrechtelijk gebied vier algemene doelen centraal: het beter benutten van bestaande instrumenten, met name door de uitvoering ervan te verbeteren; het versterken van onderling vertrouwen; verbetering van de praktische operationele samenwerking en ook de versterking van de externe dimensie van de Europese Unie op dit terrein en de integratie daarvan in de EU-interne dimensie. Daarnaast zet de Nederlandse regering in op de voortgang van een groot aantal specifieke dossiers (brief van de ministers van Justitie en BZK alsmede de staatssecretaris van Justitie van 20 mei 2009).

1.8 Media-analyse

De grensoverschrijdende aspecten van het strafrecht lijken vooral voor specialisten op het terrein en nauwelijks iets wat het grote publiek bezighoudt. Om die reden volgt in deze paragraaf een korte impressie hoe het onderwerp in de – geschreven – media wordt behandeld. Het moet nadrukkelijk gesteld worden dat het hier om een impressie gaat, van een diepgravende en methodologisch geheel verantwoorde analyse is dus geen sprake. Wel kan in algemene zin worden vastgesteld dat het onderwerp niet op grote schaal in de media verschijnt.

De aanleiding voor berichtgeving zijn vaak verdragswijzingen. Soms is de aanleiding een specifiek beleidsdossier, zoals het voorstel voor een richtlijn over strafmaatregelen ter versterking van intellectuele eigendomsrechten (*de Volkskrant* 2 mei 2006 en *Friesch Dagblad* 10 mei 2006). Iets langer geleden (in 2001) leidden de discussies over het Europese aanhoudingsbevel (aanvankelijk: Europees arrestatiebevel) tot berichtgeving in de media. Daarin konden verschillende aspecten worden onderscheiden: de grote gevoeligheid van het onderwerp zo kort na 9-11, vrees voor opgeven van nationale verworvenheden (die kwamen vooral tot uitdrukking in de discussie over het afschaffen van het vereiste van dubbele strafbaarheid). Ook de aanvankelijke tegenstand van de Italiaanse premier Berlusconi trok de aandacht, en er werd een verband gelegd met zijn persoonlijke gedragingen die in de toekomst wel eens aanleiding zouden kunnen geven voor het uitvaardigen van een bevel uit een andere lidstaat.

Ook standpunten van nationale politici zijn soms een aanleiding voor berichtgeving over Europees strafrecht. In 2003 leidde het pleidooi van toenmalige minister van Justitie Donner voor invoering van een zelfstandig Europees strafrecht tot de nodige media-aandacht (onder meer ANP 24 april 2003; *Elsevier* 17 mei 2003).

Wat is nu de teneur van de berichtgeving? Vaak betreft het de subsidiariteitskwestie en richt de berichtgeving zich vooral op de vraag of de ontwikkeling van het Europese strafrecht afgeremd of zelfs gekeerd moet worden. Dit vanwege de bescherming van het Nederlandse strafrecht dat vaak liberaler is dan dat van andere lidstaten. Een bekende criticus van de Europese ontwikkelingen is Syb Wynia (*Elsevier*) die in zijn stukken ook regelmatig het Europees strafrecht adresseert.

Het komt echter ook voor dat een artikel juist de nadruk legt op de noodzaak van Europese samenwerking als gevolg van de ernst van grensoverschrijdende criminaliteit. Zo gaf *Elsevier* in een artikel onder de veelzeggende titel: 'Misdadbestrijding: leren van Amerika' (*Elsevier*

28 augustus 2004) het woord aan politiecommissaris Jansen. Deze stelt dat internationale samenwerking nog steeds lastig is vanwege het gebrek aan adequate Europese harmonisatie op het gebied van strafrecht.

Het perspectief dat het Nederlandse strafrecht beschermd moet worden, lijkt echter – zeker in de jaren sinds het Nederlandse ‘nee’ – dominanter. Illustratief is een interview met minister van Justitie Hirsch Ballin in *NRC HANDELSBLAD* (*NRC HANDELSBLAD* 10 november 2007). In de vragen komen de volgende aspecten aan de orde: de toenemende kritische burger, het gebrek aan een eenduidige Europese identiteit, verschillende opvattingen van lidstaten over strafrecht, (gebrek aan) vertrouwen in andere Europese rechtssystemen, het risico dat europeanisering van het strafrecht leidt tot zwakkere regels, de vraag welke Nederlandse verworvenheden beschermwaardig zijn en, ten slotte, het gevaar dat deze verworvenheden door het opgeven van het vetorecht niet meer effectief te beschermen vallen. Dit interview valt dus volledig via het perspectief van subsidiariteit te analyseren: moet strafrecht nationaal van karakter blijven en welke nadelen en obstakels zijn verbonden aan europeanisering van het terrein? Andere vragen, zoals naar de democratische legitimatie van Europese strafrechtelijke regels, mechanismen van rechtsbescherming en de effecten op het terrein van bescherming van fundamentele rechten blijven buiten beschouwing.

In dat laatste lijkt een paradox verscholen te zitten. In de – toch al niet uitbundige – berichtgeving en analyse over Europees strafrecht gaat het zelden over datgene wat burgers het meest direct betreft, namelijk de manier waarop ze bij de totstandkoming van maatregelen betrokken zijn en de manieren waarop die maatregelen hen zouden kunnen raken. In plaats daarvan staat de inbreng van de Nederlandse regering bij de totstandkoming van maatregelen centraal en de effecten op het Nederlandse strafrechtelijke systeem. Uitzonderingen zijn er echter wel: in een ingezonden stuk gaan Buitenweg en Halsema in op het eenzijdig repressief gehalte van de besluiten op het terrein (*Trouw* 31 oktober 2001).

1.9 Conclusie

Strafrechtelijke stelsels komen langzaam maar zeker los van de puur nationale context. Dat is een opvallende en een ingrijpende ontwikkeling die zich bovendien in het hart van de nationale soevereiniteit afspeelt, daar waar de band tussen individu en staat het scherpst is. Internationale aspecten van strafrechtelijke rechtshandhaving zijn op zichzelf niet nieuw, maar in het verleden vonden deze plaats binnen het nauwkeurig ingekaderde systeem dat werd bepaald door de heerschappij van de nationale soevereiniteit. Internationale afspraken waren eerder een bevestiging van het idee van eenheid van staat, burgers en territorium dan een ontkenning ervan. Afspraken vonden plaats op basis van vrijwillige deelname, ze waren

vaak bilateraal van aard en bij de uitwerking ervan in concrete gevallen behielden de deelnemende landen veelal een zelfstandig toetsingsrecht (vooral bij uitleveringsverzoeken).

Dit is onder druk komen te staan, allereerst in de manifestatie van criminaliteit zelf. Niet alleen onttrekken nieuwe vormen van criminaliteit zich aan nationale grenzen (zoals het geval is bij cybercrime), maar ook is de internationale georganiseerde criminaliteit verergerd. Problemen als internationale mensen- en drugshandel eisen nadrukkelijker de aandacht van rechtshandhavers op. Criminaliteit is dus meer een transnationaal probleem geworden. Er is echter niet alleen sprake van meer grensoverschrijdende criminaliteit, maar nationale grenzen als zodanig worden minder relevant als het gaat om criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Het voorbeeld van de drugshub in West-Afrika is hiervoor exemplarisch. Deze ontwikkelingen worden gefaciliteerd en versterkt door het wegvallen van de grenzen in Europees verband. De interne markt van de Europese Unie heeft zo op indirecte wijze bijgedragen aan de 'de-territorialisering' van criminaliteit.

Tegelijk heeft de Europese Unie zich ontwikkeld tot het belangrijkste forum waar internationale maatregelen worden genomen die nationale strafrechtelijke stelsels beïnvloeden. Dat is wel via een omweg gegaan, omdat er altijd veel weerstand heeft bestaan tegen een sterke rol van de Europese Unie. In Nederland is dit evenzeer het geval geweest als in andere Europese landen. Het supranationale karakter van de Europese Unie, dat tot uitdrukking komt in wetgevende bevoegdheden zonder veto's van de lidstaten; de directe doorwerking in de lidstaten en de voorrang op de wetgevingen van de lidstaten; afdwinging door de Commissie en het Hof van Justitie; werd ongewenst geacht op dit soevereiniteitsgevoelige terrein. Het heeft de Europese Unie lang ontbroken aan geschikte bevoegdheden om strafrechtelijke maatregelen te nemen. In plaats daarvan werd vooral het kader van de Raad van Europa aangewend.

Inmiddels heeft de Europese Unie zich echter toch gestaag ontwikkeld tot het natuurlijke forum voor samenwerking op het gebied van strafrecht. Dezelfde aspecten van het supranationale karakter van de Europese Unie die nationale handelingsvrijheden aantasten, vormen immers tegelijk een voordeel voor de effectiviteit en efficiëntie van de besluitvorming en een garantie voor de uiteindelijke effectiviteit van de maatregelen. Het recente Verdrag van Lissabon markeert een belangrijke stap in de 'normalisering' van de strafrechtelijke en politieke samenwerking binnen het geheel van de EU-beleidsterreinen.

Toch komt er geen federaal en eigenstandig Europees strafrecht tot stand dat het nationale systeem geheel opzij zet. Door het beginsel van wederzijdse erkenning, dat in het Europese

strafrecht een belangrijke plaats inneemt, blijven nationale strafsystemen uiterst belangrijk. Het beginsel leidt er echter wel toe dat de werkingssfeer van het nationale strafrecht verandert en minder aan territorium is gebonden. Nederland moet delen van buitenlands strafrecht aanvaarden, en doordat omgekeerd hetzelfde geldt, kunnen elementen van Nederlands strafrecht ook in het buitenland gelden.

Dit roept de vraag op hoe groot de Nederlandse handelingsvrijheid op het gebied van strafrecht nog is. Ondanks de verruiming van mogelijkheden op EU-niveau is die ruimte nog steeds tamelijk groot. Grote delen van het strafrecht blijven gevrijwaard van invloeden van buitenaf. Dat zal ook zo blijven, omdat niet alleen Nederland maar ook andere EU-lidstaten beducht zijn om hun autonomie op dit terrein vergaand op te geven. Dat is niet zonder meer gunstig: het heeft ook tot gevolg dat problemen wellicht niet kunnen worden opgelost, omdat (andere) landen hun autonomie op het terrein niet willen opgeven. Dat kan voor Nederland, als relatief klein en open land, een specifiek obstakel vormen. Handelingsvrijheid kan dus niet los worden gezien van de mate waarin criminaliteitsproblemen een transnationaal karakter hebben.

De internationaliserende context van strafrechtelijke handhaving leidt tot de afweging van drie belangen die elk samenhangen met een afzonderlijk niveau: in de eerste plaats de effectiviteit van strafrechtelijke rechtshandhaving die steeds vaker internationale maatregelen vergt; ten tweede het nationale strafrechtelijke systeem dat door velen wordt aangemerkt als uitdrukking van nationale soevereiniteit en eigen identiteit en op die grond voor bescherming in aanmerking komt; en als laatste de bescherming van het individu. In het laatste geval gaat het vooral om de bescherming van rechtsstatelijke waarden en individuele rechten. Bij nieuwe maatregelen op het gebied van rechtshandavingsmaatregelen gaat het erom een evenwicht te vinden tussen deze drie belangen. Niet altijd neemt de bescherming van het nationale strafrechtelijke systeem daarbij een prominente plaats in. Bij de verschillende antiterrorismemaatregelen gaat het immers om de spanning tussen de effectieve terrorismebestrijding en de bescherming van individuele rechten. Ook de Nederlandse inzet wordt door deze 'belangendriehoek' bepaald. De formele handelingsvrijheid wordt op deze wijze dus inhoudelijk ingekaderd.

Internationalisering gaat op andere terreinen vaak gepaard met een grote toename van private actoren, bijvoorbeeld ngo's, die bij de besluitvorming en uitvoering betrokken zijn. Dit kan leiden tot fragmentatie van een terrein. Op grond van dit onderzoek kan echter worden geconcludeerd dat van een dergelijke fragmentatie van actoren op het gebied van het strafrecht nauwelijks sprake is. Naar haar aard wordt het terrein, voor zowel

beleidsvormende als voor operationele aspecten, nog immer beheerst door publieke actoren. De beleidsstrategische rol van het ministerie van Justitie staat voorop.

Het ontbreken van fragmentatie blijkt ook uit het feit dat het terrein vooral bepaald wordt door juristen. Gezien de aard van het onderwerp hoeft dit wellicht weinig verwondering te wekken, maar de manier waarop dit doorwerkt is wel opvallend. De uit juristen bestaande commissie-Meijers is daar een goed voorbeeld van. Deze commissie heeft een belangrijke rol vervuld, hetgeen wellicht mede mogelijk is geworden doordat het onderwerp zich niet in een grote belangstelling van andere publieken mag verheugen. De commissie richt zich voornamelijk op aspecten van fundamentele rechten en democratische controle, terwijl het in de weinige berichten in de geschreven media vooral gaat over gevolgen voor het nationale strafrechtelijke systeem. Of er daadwerkelijk sprake is van een discrepantie tussen de wijze waarop juristen en het bredere publiek tegen het onderwerp aankijkt, kan echter niet vastgesteld worden. Wel is er een duidelijke discrepantie in belangstelling.

Noten

- ¹ Ton van den Brink is universitair hoofddocent Europees recht en directeur van het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht.
- ² Bob van den Bos heeft in zijn proefschrift de gang van zaken in aanloop naar het debacle geanalyseerd: B. van den Bos, 2008.
- ³ Onder meer op het gebied van hightechcriminaliteit en autodiefstallen, maar ook voor oorlogsmisdrijven en genocide.
- ⁴ Een deel van de informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit de uitgave *eu-routeplanner 2008* van het ministerie van Justitie.
- ⁵ Later, ten tijde van de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam heeft de regering deze zienswijze bijvoorbeeld duidelijk uiteengezet in de *Nota Parlement en Europese Unie*, Kamerstukken II, 1996/97, 25 181, nr. 2.
- ⁶ Een specifiek bezwaar dat Corstens formuleerde in Strafblad 2006 ('Naar een Europees strafrecht?') was dat het lastig zou zijn om de federale competentie van de nationale af te bakenen. Inmiddels is Corstens echter, gelet op de feitelijke noodzaak van Europese strafrechtelijke samenwerking, een voorstander geworden van een EU-aanpak.

Interviews

Voor deze deelstudie zijn interviews gevoerd met de volgende personen:

- mr. G.J.M. Corstens, president van de Hoge Raad.
- prof. M.G.E. den Boer, bijzonder hoogleraar vergelijkende bestuurskunde/
internationalisering van de politiefunctie.
- mr. J. Rademaker, ministerie van Justitie.
- dhr. D. Hoogenboezem, Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).

De auteur is de heren Corstens en Rademaker dankbaar voor hun commentaren en opmerkingen bij een eerdere versie van deze studie. De auteur is verantwoordelijk voor de inhoud.

Literatuurlijst

- Barents, R. en L.J. Brinkhorst (2006) *Grondlijnen van Europees recht*, 12^{de} editie, Deventer: Kluwer.
- Bos, B. van den (2008) *Mirakel en Debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum.
- Brink, A. van den (2004) *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer.
- Brouwer, E.R. (1998) 'Waakhond van de rechtstaat - de rol van de Commissie Meijers in het Europees straf- en migratierecht', *Advocatenblad*, 4: 181-186 .
- Buitenweg, K. en F. Halsema (2001) 'Burger dupe van Europees strafrecht', *Trouw*, 31 oktober 2001.
- Combs, N.A. (2005) *Guilty pleas in International criminal law: constructing a restorative justice approach for bridging justice and truth*, proefschrift Universiteit Leiden.
- Corstens, G. (2005) *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer.
- Corstens, G. (2006) Naar een Europees strafrecht, *Strafblad* 2006: 469 e.v.
- Corstens, G. en J. Pradel (2003) *Het Europees strafrecht*, Deventer: Kluwer.
- Craig, P.P. en G. de Burca (2006) *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Europese Raad (1999) 'Conclusies van het voorzitterschap', Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999,
- Jensma, F. en D. Stokmans (2007) 'De stelling van Ernst Hirsch Ballin: Nederland kan in de wereld niet meer als enige gelijk hebben', *NRC Handelsblad*, 10 november 2007.
- Korps Landelijke Politie Diensten (2007) beleidsdocument 'Internationale samenwerking: de normaalste zaak van de wereld', document opgevraagd bij de KLPD.
- Laqueur, W.Z. (2003) *No end to war: Terrorism in the twenty-first century*, New York: New York.
- Menuet, L. (2006) Le discours sur 'Espace judiciaire Européen: analyse du discours et sémantique argumentative', dissertatie Université de Nantes/Université de Bruxelles, internet: http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/13/34/42/PDF/these_de_laetitia_menuet_dec_2006.pdf.
- Ministers van Justitie en BZK, en staatssecretaris van Justitie (2009) Brief van 20 mei 2009, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 23 490, nr. 557.
- Minister van Buitenlandse zaken en staatssecretaris van Europese Zaken (2007) *Kamerstukken II*, 2006-2007, 21501-20, nr. 344.
- Ministerie van BZK (2006) *Trendnota Staat van het Bestuur*, internet: http://www.minbzk.nl/actueel/publicaties/99368/trendnota_2006.

- Minister van Justitie en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Notitie 'Een Europese strafrechtelijke ruimte', Internet:
<http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vviasdcklgjqj/vgg5c6bt90v0?key=vgg5c6bt90v0>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) *EU-routeplanner 2008*.
- Ministerie van Justitie, *Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010*, document opgevraagd bij het ministerie van Justitie.
- Pot, W. van der en A.M. Donner (1995) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 13^{de} druk, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen (red.), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Regering (2005) Nader Rapport inzake de Goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004-2005, 30025 (R1783), nr. 4.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 18 juni 1999, *Brief over de Nederlandse inbreng in de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999*, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/1999/06/0628F100.htm>.
- Tweede Kamer (2008-2009) *Terrorismebestrijding: Brief minister over de risico's van buitenlandse financieringen van en invloeden op in Nederland gevestigde moskeeën*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2009, 29754, nr. 145.
- Tweede kamer (2008-2009) *Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag; Kabinetsstandpunt inzake Nederlandse visie op toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014 (Stockholm Programma), lijst met actieve inzetpunten van Nederland en Actieprogramma*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2009, 23490, nr. 557.
- Tweede Kamer (2007-2008) *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering; Brief Algemene Rekenkamer ter aanbieding van het rapport*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2008, 31477, nr. 1 en 2.
- Tweede Kamer (2006-2007) *Kamerstukken II*, nr. 22 112, 464 (BNC fiche nr. 4).
- Tweede kamer (2005-2006) *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief minister met vijf BNC-fiches*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2006, 22112, nr. 464.
- Tweede Kamer (1996-1997) *Parlement en Europese Unie: Nota over het Nederlandse Parlement en de besluitvorming inzake de Europese Unie*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2006, 25181, nr. 2.
- Verheijen, E.A.M. (2006) *Nederlandse strafrechtelijke waarden in de context van de Europese Unie: naar een beoordelingsschema ter waarborging van karakteristieken van materieel strafrecht in de Europese rechtsruimte*, dissertatie Universiteit van Tilburg, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Vlastnik (2008) 'Eurojust - A Cornerstone of the Federal Criminal Justice System in the EU?'
in *Security Versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*,
Elsebeth Guild en Florian Geyer (eds.), Aldershot: Ashgate Publishing Company.